

O GOVERNO LULA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL: O DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS RELAÇÕES COM A ÍNDIA¹

Maiara Patrício Coral²

RESUMO

Este artigo busca verificar as relações entre Brasil e Índia no que diz respeito ao direito internacional econômico e à política externa brasileira no âmbito da Cooperação Sul-Sul. A análise se insere no debate em torno da política de diversificação de parcerias fortemente realizada por Lula durante seus dois mandatos presidenciais, em um contexto de reestruturação da ordem internacional, inserção de novas potências emergentes e fortalecimento das relações Sul-Sul. Trabalha-se com a hipótese de que diversos arranjos jurídicos e econômicos foram utilizados como instrumento de política externa brasileira para aprofundar as relações com países que apresentam trajetórias similares de crescimento, como a Índia, e diminuir a dependência econômica aos países do Norte. Inicialmente, investiga-se o contexto econômico doméstico e internacional que desencadeou a adoção de tal política. Após, compromete-se com a análise abrangendo o período proposto. No plano bilateral, verifica-se a aproximação das relações, ocasião em que são analisados vinte e três acordos internacionais celebrados entre os dois países. No plano multilateral, verificam-se iniciativas inéditas, como o Fórum de Diálogo IBAS, o arranjo BRICS, a atuação conjunta no G-20, no âmbito da OMC, e o envolvimento no G-4, na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Ainda, observa-se a proposta de livre comércio do APTF Índia-Mercosul. A pesquisa conclui que os dois países alcançaram posições de destaque

¹ Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, aprovado com grau máximo e indicado à publicação pela Banca Examinadora, composta pelo Prof. Orientador Dr. Gustavo de Lima Pereira, Prof. Dr. Guilherme Jaeger e Prof. Ricardo Koboldt, em 02 de dezembro de 2016.

² Graduanda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Pesquisadora Voluntária do Grupo de Pesquisa "Direito, Globalização e Desenvolvimento", da Faculdade de Direito da UFRGS, que atua conjuntamente com a Faculdade de Direito da FGV-SP. E-mail: mai_coral@hotmail.com

no âmbito internacional, construindo a parceria por meio de políticas cooperativas focadas na busca pela autonomia política, diversificação de parcerias, superação do subdesenvolvimento e capacidade de liderança.

Palavras-chave: Governo Lula. Cooperação Sul-Sul. Direito Internacional Econômico. Relações Brasil-Índia.

INTRODUÇÃO

O final da 2ª Guerra Mundial foi marcado pela Conferência de Bretton Woods e pela definição de uma Nova Ordem Econômica Mundial reguladora. O sistema econômico passou a alicerçar-se em um tripé: a união entre o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que cumpria o papel de regular um novo sistema para o comércio internacional, sustentado no livre comércio e no multilateralismo (SILVEIRA, 2007, p.19). Nesse contexto, o Direito Internacional Econômico surge como “ramo” do Direito Internacional Público, destinado a regular as mais diversas relações econômicas entre nações. A área se destaca por englobar o aspecto econômico do direito internacional, que é o mais importante para determinar o subdesenvolvimento dos países, tendo como objeto de análise os princípios e normas jurídicas aplicadas às relações econômicas internacionais (MELLO,1993).

No caso do Brasil, a determinação dos índices de subdesenvolvimento sempre esteve vinculada a questões de inclusão social e de problemas relacionados a políticas socioeconômicas, incluindo-se no debate as políticas voltadas ao mercado exterior. Desde o início da formação econômica do país, um dos principais elementos de base da política externa brasileira tem sido sua atuação de caráter desenvolvimentista (LIMA, 2005, p. 3-4).

Entre a década de 1960 e o início da década de 1980, preponderava no Brasil a preferência por um regime de comércio baseado em princípios de cooperação e desenvolvimento, em oposição aos princípios de mercado livre (Ibidem, p. 18). Entretanto, com o começo da década perdida e da crise das dívidas públicas latino-americanas, a literatura apresenta o Consenso de Washington como um marco importante de propagação do neoliberalismo, mudando o curso do regime a partir de 1990. Em meio a um contexto de maior abertura econômica, o período foi

marcado pela transição política e econômica que foi estabelecida no Brasil, o que acabou reorganizando o capitalismo nacional e o papel do Estado na economia, além de modificar a forma de integração na esfera internacional (FONTES, 2011). Nesse sentido, diversos países emergentes como Brasil e Índia demonstraram interesse em procurar diversificar parcerias estratégicas e criar novas alianças. Justificando suas ações com base no discurso da Cooperação Sul-Sul e sublinhando o caráter horizontal e de benefícios mútuos nas parcerias, esta pôde ser considerada uma via alternativa para os países em desenvolvimento avançarem rumo ao crescimento econômico (SILVA; ANDRIOTTI, 2012).

No Brasil, tomando-se como ponto de partida o primeiro mandato do governo Lula, verifica-se uma convergência de políticas estratégicas voltadas a aprofundar a integração com economias emergentes (Ibidem). Com políticas direcionadas à diversificação de exportações e internacionalização das empresas brasileiras, diversos arranjos jurídicos e parcerias multilaterais foram utilizados para fomentar a aproximação com países do Sul Global, como é o caso da Índia (ALMEIDA, 2004).

De um modo geral, o volume de trocas econômicas entre os dois países ainda é baixo se comparado a outros estados mais participativos no cenário internacional contemporâneo. Por esse motivo, a bibliografia atual não tem dado tanta ênfase às relações entre Brasil e Índia, embora os dois países estejam disputando posições privilegiadas no *ranking* das maiores economias globais. Nesse sentido, a literatura tem apontado a convergência de ambos por objetivos comuns de desenvolvimento econômico e autonomia política, tendo em vista que integram os grandes mercados emergentes e sofrem com problemas extremos de desigualdade e inclusão social (LIMA, 2005).

Assim, o objetivo deste artigo consiste em analisar determinados instrumentos jurídicos e arranjos políticos adotados pelo Brasil em relação à Índia como estratégia de política externa durante o governo Lula, para fortalecer a cooperação internacional no eixo Sul-Sul e possibilitar o fortalecimento da capacidade de liderança brasileira na ordem global. Parte-se do pressuposto de que acordos bilaterais e fóruns de participação e cooperação multilaterais foram utilizados como alternativa para aumentar a aproximação com países em desenvolvimento e reduzir a dependência brasileira em relação às tradicionais economias centrais, criando mecanismos autônomos de inserção internacional, por meio da diversificação de parcerias. O artigo pretende responder, a partir de uma síntese da pesquisa que foi

realizada, de que forma o direito internacional econômico foi utilizado para fomentar a aproximação com a Índia e os impactos gerados. Nesse sentido, a análise tem como objetivos específicos: verificar as origens e o contexto das relações Brasil-Índia; compreender o fenômeno da Cooperação Sul-Sul; investigar os arranjos jurídicos, políticos e econômicos utilizados para intensificar a parceria; e analisar qual a relação com o crescimento e desenvolvimento econômico de cada país, assim como o impacto gerado nas relações econômicas bilaterais e internacionais. Salienta-se que as questões partidárias e ideológicas não são o foco do estudo.

Para desenvolver o presente trabalho, utiliza-se o método de pesquisa empírico, recorrendo-se à análise de conteúdo, no plano bilateral, de vinte e três acordos internacionais celebrados entre Brasil e Índia durante os anos 2003 a 2010, e de um acordo celebrado entre a Índia e o Mercosul em 2004.³ No plano multilateral, analisa-se os principais aspectos das relações entre Brasil e Índia no âmbito da iniciativa IBAS, a atuação dos países no BRICS e o envolvimento conjunto no G-20 e G-4. Além disso, o estudo engloba revisão bibliográfica nacional e internacional relacionada ao tema, análise de fontes da imprensa, discursos oficiais do governo brasileiro, entrevistas realizadas com representantes do governo⁴ e o recurso a dados estatísticos econômicos, de comércio internacional e de organizações internacionais.

O objetivo central deste estudo é, portanto, investigar os arranjos jurídicos, políticos e econômicos envolvendo Brasil e Índia que foram utilizados a partir das bases estratégicas da equipe econômica de Lula, para fins de se estabelecer uma relação do direito internacional econômico como instrumento de política externa brasileira no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

1. A ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL

1.1 DA INDUSTRIALIZAÇÃO VIA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES AO SEGUNDO MANDATO DO GOVERNO LULA

³ O estudo documental foi realizado a partir da base de dados do Departamento de Atos Internacionais do Itamaraty (DAI-MRE).

⁴ As entrevistas realizadas com representantes do governo foram feitas pelo grupo de pesquisa de Direito Internacional Econômico da Faculdade de Direito da UFRGS, em conjunto com a Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Por conta do comprometimento ao sigilo, os nomes dos entrevistados não podem ser revelados.

A Grande Depressão de 1929 e as consequências do pós-guerra foram responsáveis pelo colapso do sistema financeiro internacional. A década que sucede o final da Segunda Guerra Mundial (1945) assistiu a transição econômica mundial na direção dos princípios acordados na Conferência de Bretton Woods⁵, referentes ao liberalismo (GIAMBIAGI, 2005, p. 21). Dentre as mudanças advindas da negociação, a criação de instituições como o FMI, o BIRD e a OMC⁶ encontravam-se na base do aparato regulatório da nova política econômica internacional, que primava pelo mercado e pelo livre fluxo de comércio de bens, serviços e capitais. Essas foram consideradas as bases propulsoras do maior ciclo de crescimento da história do capitalismo (BARRETO, 2009). No Brasil, as sucessivas crises de balanço de pagamentos nos primeiros anos do pós-guerra deram lugar a um modelo de desenvolvimento industrial com crescente participação do Estado e o gradual abandono do liberalismo (GIAMBIAGI, 2005, p. 21).

De volta às raízes da construção do Estado brasileiro, no que tange à formação da economia brasileira contemporânea, o processo de industrialização do Brasil pode ser considerado um fenômeno histórico bem determinado, decorrente da conjugação de diversos fatores relevantes, que ocorreu de fato somente após a metade do século XX, por meio do modelo de substituição de importações. Com um período de duração de aproximadamente cinco décadas, o processo de substituição de importações (PSI) teve origem com a crise da agroexportação cafeeira, a partir da criação lenta e gradual de um ambiente propício ao desenvolvimento do mercado interno. Em resposta ao estrangulamento externo, o fenômeno pode ser analisado como um modelo que substituíria importações com a finalidade de estimular a indústria doméstica nascente, com a implantação de políticas para tanto. À época que antecedia o modelo, as exportações dos países periféricos, geralmente centradas em um ou dois produtos, pouco dialogavam com a economia interna, o

⁵ A Conferência de Bretton Woods (1944), também chamada de Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, foi uma negociação multilateral que ocorreu na cidade de Bretton Woods, nos Estados Unidos, entre quarenta e quatro países, incluindo o Brasil, para a criação de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional, com o objetivo de reconstruir o capitalismo mundial e determinar os rumos do sistema financeiro internacional (BARRETO, 2009).

⁶ “Frequentemente, a atual Organização Mundial do Comércio, criada cinquenta anos após a Conferência de Bretton Woods, ou o acordo que a antecedeu, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT na sigla em inglês), de 1947, são incluídos nas Instituições de Bretton Woods. Com efeito, os regimes monetário e comercial consolidados no FMI e no GATT formam a infraestrutura normativa econômica do mundo não comunista após a Segunda Guerra e ambos surgem da mesma preocupação em criar condições estáveis para o avanço do comércio internacional, em reação à fragmentação global que decorreu na década de 1930 das respostas nacionais à crise de 1929”. (COZENDEY, 2013).

que estabeleceu a configuração de dois setores, um exportador, voltado para o mercado externo, e um de subsistência, voltado para o mercado interno (FONSECA, 2003). Considerado um dos casos mais bem sucedidos entre os países em desenvolvimento que aderiram ao modelo, o Brasil se inspirou na teoria de desenvolvimento da CEPAL, e aproveitou um momento histórico propício para tal mudança, razão pela qual a compreensão de suas variáveis propulsoras informam que a política externa esteve presente no modelo, constituindo um instrumento de desenvolvimento e projeção internacional importante, que deixou o legado desenvolvimentista⁷ na história do país (LIMA, 2005, p. 1-10).

A redemocratização do país, que ocorreu a partir de 1974, assinalou o período com o auge e o esgotamento do modelo de substituição de importações.⁸ As dificuldades trazidas pela dependência ao mercado externo inauguraram um longo período de estagnação da economia brasileira, que se estendeu por toda a década de 1980, caracterizando-a como a chamada “década perdida”.⁹ O resultado foi a crise da dívida latino-americana (GIAMBIAGI, 2005, p. 93-99). Assim, o final da Guerra Fria coincide com o Consenso de Washington e com a posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto, desde 1960, Fernando Collor de Mello (VIEIRA, 2001).

O Consenso de Washington é considerado um marco na história da economia internacional, por ter desenrolado a propagação do neoliberalismo na América Latina como forma de orientar os países em crise a retomarem o crescimento e o desenvolvimento econômico (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004).¹⁰ Assim, os anos 1990 representam um momento de transição da economia, período em que o Presidente Collor (1990-1992) introduziu diversas reformas econômicas, rompendo com o crescimento baseado na participação do Estado e na proteção de tarifas. A

⁷ A teoria do desenvolvimentismo foi uma resposta aos desafios e oportunidades que surgiram com a Grande Depressão de 1930, tendo como ideias principais a industrialização dos países periféricos e a intervenção estatal na economia, atuando este como agente propulsor da tentativa de superação do subdesenvolvimento dos países da América Latina. (PEREIRA, 2011).

⁸ Como já visto anteriormente, o modelo era comandado pelo Estado e apoiava-se no endividamento externo, e perdurou até meados de 1984 (GIAMBIAGI, 2005, pg. 94).

⁹ A estagnação econômica ocorreu em um contexto de diversos choques externos, como dois aumentos do preço do petróleo (1973-1979) e o aumento dos juros norte-americanos (1979-1982). A dificuldade está relacionada à dependência brasileira em relação à importação de petróleo e bens de capital, bem como ao endividamento do país no momento (GIAMBIAGI, 2005, p. 94).

¹⁰ Criada por John Williamson em 1989, a cartilha continha um receituário de medidas a serem seguidas pelos estados em crise e tinha como principal objetivo organizar e produzir ideias que pudessem auxiliar a América Latina a retomar o crescimento e o desenvolvimento econômico (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004).

mudança de paradigma foi sustentada de forma lenta pela abertura comercial e financeira nacional à competição internacional, por meio de um processo de liberalização econômica e de privatizações (GIAMBIAGI, 2005, p. 141-163), culminando em um processo de internacionalização econômica que ampliou a complexidade e a competitividade nas relações com o exterior. Durante essa época de instabilidade, as autoridades assumiram em seus discursos as mudanças estruturais necessárias à defesa da estabilidade.¹¹ Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e, principalmente, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em seu segundo mandato, implementaram reformas importantíssimas para a transformação da economia e a superação da fragilidade, como a política baseada no tripé macroeconômico¹² (Ibidem, p. 196-217).

Apesar de compor um partido de esquerda¹³, a posse do Governo Lula (2003-2010) não rompeu com as reformas iniciadas anteriormente, mantendo a política econômica baseada no tripé macroeconômico (Ibidem). Em contrapartida, no tocante a parcela da política externa, o Governo Lula inaugura a consolidação de um modelo de cooperação focado no Eixo Sul Global.

1.2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA

O conceito de Cooperação Sul-Sul pode ser definido através da corrente de pensamento de alguns autores conhecidos como Teóricos da Dependência (*Dependency Theorists*), tais como Cardoso e Falleto (2004) e Senghaas (1979). Segundo eles, a Cooperação Sul-Sul é entendida como um mecanismo pelo qual os países do Sul Global criam possibilidades para superar a dependência em relação às nações do Norte Global, que são desenvolvidas e industrializadas, por meio da aproximação econômica, política e social, baseada na cooperação bilateral ou multilateral. Nesse caso, a cooperação entre os países em desenvolvimento pode

¹¹ O combate à inflação e o ajuste fiscal foram medidas severas tomadas no período (GIAMBIAGI, 2005, p. 216).

¹² O tripé macroeconômico sustentava a reforma pela união entre flutuação cambial, metas de inflação e austeridade fiscal, de natureza ortodoxa (GIAMBIAGI, 2005, p. 216).

¹³ Considerando que o assunto é polêmico no país, alguns cientistas afirmam que a agenda do partido se distanciou das tradicionais pautas de esquerda. Revelando a dificuldade em se categorizar a orientação ideológica que envolveu a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), utilizo o conceito de esquerda que se baseia na forte intervenção estatal no desenvolvimento de projetos sociais.

ocorrer de duas formas distintas: por meio da cooperação econômica, que se refere ao intercâmbio de produtos primários, semimanufaturados e manufaturados, assim como investimentos estrangeiros e financiamentos; ou por meio da cooperação técnica e acadêmica, através da troca de conhecimento técnico e científico (FONTAINE; SEIFERT, 2010).

No Brasil, apesar das iniciativas de cooperação estarem presentes na política externa brasileira desde os anos 1950, foi somente ao final da década de 1980 que se criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), como parte integrante da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE)¹⁴. Procurando diversificar-se consideravelmente da cooperação vertical (tradicional), a cooperação passou a alicerçar-se na simetria entre prestador e receptor, justificando o sentimento de parceria e reciprocidade entre os membros do eixo Sul-Sul. Dessa forma, o caráter de assimetria e desigualdade entre prestador e receptor pertencente à tradicional cooperação Norte-Sul foi refutado (VALLER FILHO apud MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015).

O Brasil e a Índia são considerados países intermediários e potências regionais, condições que lhes concedem certa relevância internacional. Para compreender a trajetória da política externa brasileira no contexto do Governo Lula, é preciso pensar nesta categoria de países como já tendo sido representantes de dois perfis internacionais particulares, a partir de duas identidades internacionais distintas e que tiveram preponderância em momentos diferentes da história econômica (LIMA, 2005).

A primeira, mais política, é denominada de “*system-affecting state*”¹⁵, e compreende os países que valorizam os fóruns multilaterais e a ação coletiva entre nações similares para alcançar metas comuns e exercer influência em questões internacionais. Entre as décadas de 1960 e 1970, países como Brasil e Índia eram considerados como pertencentes a esta categoria, tendo em vista suas posições internacionais multifacetadas, com participação em fóruns de negociações comerciais e de segurança no GATT e na ONU, e com o desejo comum de alcançar o desenvolvimento econômico e a autonomia política. Ambos eram representados por suas estratégias de política externa (LIMA, 2005, p. 1-2).

¹⁴ A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987 em parceria com o PNUD, representou um avanço ao dotar o Brasil de uma agência especializada em cooperação internacional.

¹⁵ A denominação “*system-affecting state*” é conhecida a partir da definição de Keohane (1969 apud LIMA, 2005, p. 1).

A segunda identidade, no âmbito da economia global, é a denominada de “grande mercado emergente”¹⁶, em referência aos grandes países da periferia que implementaram em suas economias as reformas apresentadas pelo receituário do Consenso de Washington (1989). Dentre as reformas econômicas de caráter neoliberal recomendadas, figuravam entre as principais as privatizações, a liberalização comercial, a desregulamentação da economia e a reforma do Estado. Concentravam-se nessa identidade países como Brasil e Índia, e prevaleceu, nessa época, a cooperação com países desenvolvidos (Ibidem).

Até o final da Guerra Fria, especificamente no tocante ao continente asiático, não houve um relacionamento relevante e próprio com o Brasil. Embora a relação tenha marcado presença em discursos políticos, foi constatada somente uma interação para fins de construção de uma agenda política comum entre os países em desenvolvimento, no plano multilateral, como forma de defesa da instauração de uma nova ordem econômica internacional. Dentro desse contexto, a intensificação das relações brasileiras com o mundo afro-asiático começa a ocorrer pela necessidade de autodeterminação nacional e de superação mútua do subdesenvolvimento. Assim, somente com o Governo Lula que a Cooperação Sul-Sul foi notadamente consagrada. Primeiramente, a política externa brasileira dialogou mais com o continente africano, desenvolvendo a chamada “política africana”¹⁷, que representou o envolvimento do Brasil com a sua política de Terceiro Mundo¹⁸. Após, houve também a diversificação e a aproximação das relações com países asiáticos, como a Índia (OLIVEIRA, 2006).

Embora haja divergências acerca do momento inicial do aprofundamento das relações brasileiras com o continente asiático, tendência verificada a partir da aproximação da política externa brasileira com países emergentes e em desenvolvimento, não existem dúvidas de que foram os governos Fernando Henrique e Lula os responsáveis pela atenção especial dada a estes países¹⁹

¹⁶ A denominação “grande mercado emergente” é categoria utilizada pelo *US Trade Representative* (LIMA, 2005, p. 2).

¹⁷ No continente africano, onde há tanto a cooperação Sul-Sul quanto a Norte-Sul, criou-se uma complementariedade entre o IBAS e a CPLP como instrumentos para a configuração de uma agenda de cooperação horizontal brasileira-africana, reforçando simultaneamente os vínculos bilaterais e multilaterais (HIRST, 2013).

¹⁸ A chamada Política de Terceiro Mundo representa o envolvimento brasileiro com as perspectivas de geração de uma nova ordem econômica mundial, voltada para o alinhamento com países similares e com objetivos de desenvolvimento mútuo (OLIVEIRA, 2006).

¹⁹ Os governos de Fernando Henrique e Lula mantinham as propostas de universalização da política externa (OLIVEIRA, 2006).

(OLIVEIRA, 2006). Entretanto, somente com o Governo Lula verifica-se esse reconhecimento de forma consagrada, tendo em vista que a cooperação tornou-se o sustentáculo das relações, comprovada pelo aumento no fluxo de comércio, investimentos e financiamentos entre os países.

As principais motivações do governo para implementar esse tipo de política externa no âmbito da economia brasileira foram o surgimento dos grandes mercados emergentes e o aproveitamento do espaço político decorrente da relação. No primeiro caso, a motivação encontra respaldo na ampla possibilidade de absorção de produtos brasileiros e de fornecimento de insumos e investimentos requisitados pelo Brasil. Isto é, os grandes mercados emergentes tornaram-se importantes consumidores para o país, estimulando o governo brasileiro por conta da geração de renda e do aumento dos investimentos estrangeiros. Por outro lado, no caso da motivação de caráter político, os agentes de política externa visualizaram espaços que poderiam ser preenchidos pelo relacionamento entre os países, na medida em que a expressão regional dos estados envolvidos ia aumentando. A resposta política foi dada, portanto, pela perspectiva de atuação conjunta em organismos internacionais, o que tornaria o país mais influente internacionalmente (OLIVEIRA, 2006).

Assim, embora tenham sido mantidos elementos do receituário neoliberal na condução da política econômica, os governos se diferenciaram entre si e abordaram diferentes perspectivas para a cooperação. Collor e Cardoso focaram no paradigma da “autonomia externa através da integração”²⁰, que priorizava as parcerias tradicionais com países do Norte, como Estados Unidos e União Europeia. Por outro lado, Lula seguiu o paradigma da “autonomia externa através da diversificação”²¹, mantendo as relações também com países do Norte, mas priorizando, ao mesmo tempo, o aumento das relações com países do Sul. A partir dessa análise, constata-se que a abordagem do Governo Lula não procurou obstruir a cooperação com os Estados Unidos e a União Europeia, mas diversificar parcerias estratégicas para expandir a influência brasileira regional e sul global (FONTAINE; SEIFERT, 2010). No caso deste governo, verifica-se que houve um grande “ativismo diplomático”,

²⁰ A expressão “*foreign autonomy through integration*” é utilizada por Vigevani e Cepaluni (2007 apud FONTAINE; SEIFERT, 2010, p. 5).

²¹ A expressão “*foreign autonomy through diversification*” é utilizada por Vigevani e Cepaluni (2007 apud FONTAINE; SEIFERT, 2010, p. 5).

comprovado pelo aumento do número de viagens internacionais²², pela busca de maior participação e protagonismo em fóruns multilaterais, o que garantia maior influência da diplomacia brasileira, e pela instalação de novas embaixadas. Os desdobramentos são variados, como ocorreu com a intensificação das relações multilaterais, regionais e bilaterais entre os países, razão pela qual muitos adquiriram o *status* de “parceria estratégica”. A novidade do governo é revelada, portanto, a partir da diversidade de atores e grupos de coalizão atingidos (SILVA, 2015).

Diante da análise, durante o Governo Lula, a política externa brasileira revelou diversas iniciativas de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes em diferentes níveis de atores e interesses, com destaque para o continente asiático e para países como a Índia. Diversos instrumentos regulatórios foram utilizados para sustentar tal acepção.

2. RELAÇÕES BRASIL-ÍNDIA: ASPECTOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DAS AGENDAS BILATERAL E MULTILATERAL

A Índia inicia a década de 1990 como uma potência econômica, demográfica e nuclear. Os esforços políticos de aproximação e abertura econômica começam a ser revelados pela tentativa de legitimar-se como polo emergente de poder (Ibidem). Contando com a segunda maior população do mundo na atualidade e com a maior democracia do planeta, a importância da Índia é revelada por seus números significativos: segundo dados do Banco Mundial, a Índia conta com aproximadamente 1,3 bilhão de habitantes e diversos problemas de inclusão social.

Apesar disso, há uma geração, a Índia detinha participação modesta no comércio internacional. Após a independência do país em 1948, seus líderes adotaram uma política particularmente extrema de industrialização por substituição de importações (ISI) como estratégia de desenvolvimento, restringindo as importações ao máximo, até mesmo de produtos que fossem mais onerosos e de baixa qualidade, mas que poderiam ser produzidos internamente. Nessa lógica, os altos custos acabavam restringindo as exportações, o que definia a Índia como uma

²² Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o presidente Lula realizou 56 viagens, passando por 35 diferentes países, até o ano de 2005, e recebeu 56 visitas de Chefes de Estado e governos de 39 diferentes países (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 295-296).

economia muito “fechada” ao comércio internacional. Considerando também as transformações pelas quais a economia indiana passou no pós-Guerra Fria, sua participação no comércio mundial aumentou drasticamente. O crescimento da Índia passou por uma aceleração sem precedentes e sua participação internacional aumentou à medida que as tarifas foram reduzidas e as cotas de importação foram removidas, tornando-se, assim, uma economia de alto desempenho, e rivalizando com a China no continente asiático (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010).

Atualmente, o país é a sétima maior economia do mundo em Produto Interno Bruto (PIB) nominal (aproximadamente US\$ 2 trilhões)²³ e tem crescido a uma taxa média de 6% ao ano a partir de 1990, atingindo níveis históricos de 9% ao ano em 2006 e 2007 (World Bank, 2014). Em 2015, o PIB cresceu a uma taxa de 7,6%, com previsão de crescimento em 7,5% para 2016 e 2017, e em 7,8% para 2021, segundo previsões do FMI, ultrapassando a taxa de crescimento de grandes potências como a China, e devendo manter-se com taxas ainda mais altas (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016).

A Índia, muito mais que o Brasil, é um país cercado por contradições. Por um lado, apresenta problemas de desemprego, infraestrutura ineficiente e grande parte da população vivendo abaixo da linha da pobreza²⁴. Por outro lado, tem apresentado altas taxas de crescimento econômico e tem se projetado como *hub* tecnológico, além de ofertar significativa força de trabalho qualificada e de baixo custo, com trabalhadores que dominam o idioma inglês (COSTA; SAXENA apud GONÇALVES, 2014, p. 21).

Somado a isso, o país apresenta notável diversidade linguística, cultural e religiosa, e retrata fenômenos sociais e políticos bem determinados. Segundo dados da *Food and Agriculture Organization* (FAO), a Índia é o segundo maior lar de indivíduos subnutridos no mundo (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2015). Na mesma linha, Mumbai, Délhi e Calcutá, seus centros urbanos mais importantes, são três das cidades mais populosas do planeta. Território de grandes proporções e contrastes, a sua realidade desafia o entendimento (SOARES, 2014, p. 14).

²³ Banco de Dados do Banco Mundial.

²⁴ O país asiático e sua população sofrem com altos índices de pobreza e insegurança alimentar e nutricional, apesar das melhorias no desempenho econômico nos últimos anos e da autossuficiência na produção de grãos. Por conta disso, o governo indiano tem implementado alguns programas sociais de segurança alimentar, incluindo a distribuição de grãos e venda de alimentos subsidiados a 75% da população que vive em áreas rurais e a 50% em áreas urbanas (BRASIL, 2016a).

De um modo geral, Índia e Brasil podem ser considerados países semiperiféricos no sistema econômico mundial, assim como poderosos atores regionais. Ricos em recursos naturais e razoavelmente industrializados, ambos conquistaram uma posição de emergência econômica e tem como objetivo central a autonomia política e a superação do subdesenvolvimento. Com populações multiétnicas, democracias de massa e gravíssimos problemas sociais, ambos têm compartilhado complexidades semelhantes (LIMA, 2005, p. 22).

O início das relações indianas com o Brasil tem como marco o ano de 1991, apesar de não ter ocorrido nenhum episódio específico na agenda bilateral. A importância é revelada pelas transformações ocorridas no sistema internacional, com o encerramento da bipolaridade mundial, o que permitiu a aproximação entre países subdesenvolvidos com interesses mais pragmáticos (VIEIRA, 2011). No tocante ao relacionamento bilateral, as tentativas de aproximação tiveram início no ano de 1992, período em que o chanceler e o Primeiro-Ministro indianos visitaram o Brasil em face da agenda política. No mesmo ano, foi assinado um memorando de consultas sobre interesses comuns entre os países²⁵, e a Índia passou a buscar oportunidades no mercado brasileiro, por meio do envio de delegações empresariais ao país. Este foi o caminho percorrido por ambos para dar início a um relacionamento baseado na cooperação e na reciprocidade (GONÇALVES, 2014, p. 42).

Nos anos seguintes, poucas iniciativas bilaterais foram vistas entre os dois países. Alguns acordos foram celebrados, embora não tenham gerado resultados muito práticos em momento posterior, representando apenas o esforço diplomático em áreas potenciais, o que estava sendo mutuamente construído pelas nações (Ibidem). No ano de 2002, a política externa já começava a atuar em face de novos interesses, ainda durante a administração de FHC. Durante este ano, consideraram-se significativas as ações para institucionalização do diálogo bilateral entre os países. Um exemplo foi a missão empresarial brasileira em solo indiano para a primeira reunião do Conselho Comercial Indo-Brasileiro, que havia sido criado em 1996²⁶ (Ibidem).

²⁵ O Memorando de Entendimento relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum foi celebrado entre Brasil e Índia em 22 de fevereiro de 1992 e está em situação vigente.

²⁶ Segundo a Declaração Conjunta sobre Termos de Referência para a Constituição do Conselho Comercial Indo-Brasileiro (1996), o CCIB é um fórum cooperativo concebido para promover o

O ano seguinte inaugura o primeiro mandato do governo Lula e a consolidação desta nova matriz para o mercado exterior, permitindo um posicionamento mais ativo do Brasil em relação à Índia. Em 2003, a administração do novo governo insere a Cooperação Sul-Sul na agenda externa, tornando as relações com países do Terceiro Mundo uma prioridade. Em seu discurso de posse, Lula apresenta o aprofundamento das relações com grandes nações em desenvolvimento – Rússia, Índia, China e África do Sul, entre outras – como um dos objetivos principais (BRASIL, 2008, p. 15).

Assim, a partir de 2003, a agenda de política externa brasileira apresentou convergências no sentido tanto bilateral, quanto multilateral: diversos mecanismos jurídicos e políticos foram utilizados para fomentar o desejo de aproximação com países emergentes, revelando o *status* de parceria estratégica com a Índia como uma das prioridades. No plano bilateral, verificou-se o aumento de visitas de alto nível entre membros do governo de ambos os países, combinando missões empresariais e ministeriais²⁷, além de reuniões da Comissão Mista Brasil-Índia e de grupos de trabalho nas áreas da saúde, energia, ciência, tecnologia, espaço, educação, transportes, cultura e problemas sociais (GONÇALVES, 2014, p. 44). Os esforços diplomáticos, portanto, resultaram na celebração de diversos acordos internacionais entre os países. No plano multilateral, a aproximação ganhou novas proporções, pois ocorreu a criação do Fórum de Diálogo IBAS, do BRICS e dos grupos G-20 e G-4. Além disso, ocorreram negociações jurídicas entre a Índia e o bloco do Mercosul, resultando na celebração do Acordo de Preferências Tarifárias Fixas (APTF).

2.1 ACORDOS BILATERAIS BRASIL-ÍNDIA

Como bem afirmam Mendonça Junior e Faria (2015), o recurso à fonte oficial do Itamaraty ainda é pouco utilizada para a realização de pesquisas científicas no âmbito do Direito, fazendo-se necessária a explicitação de alguns detalhes da metodologia empregada, como a análise classificatória e comparativa dos acordos selecionados.

desenvolvimento das relações comerciais e financeiras entre empresas brasileiras e indianas. O ato internacional foi celebrado em 27 de janeiro de 1996 e está em situação vigente.

²⁷ Celso Amorim visitou a Índia em 2003 (GONÇALVES, 2014, p. 44).

A Tabela 1 apresenta todos os vinte e três acordos bilaterais localizados no banco de dados do Departamento de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores, em consonância com o período proposto para a análise.²⁸ Os acordos são classificados em ordem cronológica segundo a data de celebração, a entrada em vigor e a situação em que se encontram – vigente, não vigente ou em tramitação. Os acordos que se encontram em situação vigente estão em vigor atualmente; os que se encontram em situação não vigente, não se encontram mais em vigor; e, por fim, os que contêm estado de tramitação informam que os procedimentos para internalização do acordo ao ordenamento jurídico brasileiro ainda estão em andamento, em face de determinados procedimentos relativos à tramitação no âmbito interno de cada país.²⁹ Como visto, segundo o DAI-MRE, há uma limitação nas informações disponibilizadas acerca das razões internas para conclusão dos acordos. Dentre os acordos selecionados, verifica-se que apenas quatro se encontram em tramitação, enquanto dezessete estão em situação vigente³⁰. Assim, é possível associar a entrada em vigor da maioria dos acordos celebrados a mudanças geradas tanto nos fluxos econômicos, como no desenvolvimento de programas sociais e culturais envolvendo os dois países, já que os acordos internacionais em situação vigente produzem efeitos ao longo do tempo.

Tabela 1: Acordos bilaterais celebrados entre Brasil e Índia entre 2003 e 2010.

Título do Acordo	Celebração	Entrada em vigor	Situação
Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa	01/12/2003	27/12/2006	Vigente

²⁸ A pesquisa foi feita com base no banco de dados do Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE), com a delimitação temporal dos acordos contada a partir do dia 01 de janeiro de 2003 até o dia 31 de dezembro de 2010, referente ao período que abrange os dois mandatos presidenciais de Lula. Neste período, foram localizados vinte e três acordos bilaterais celebrados entre os países. O recorte temporal abrange o período de assinatura dos acordos.

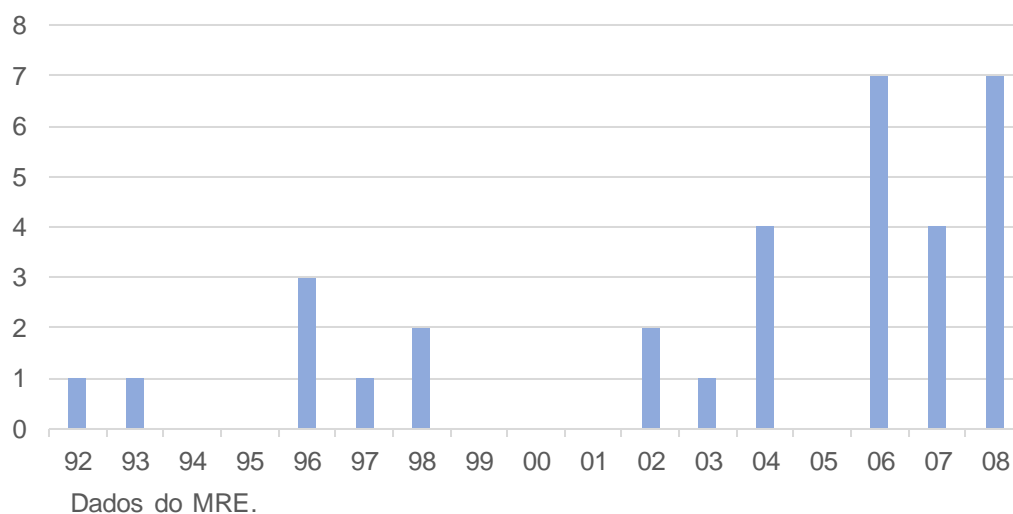
²⁹ Destaca-se que a Divisão de Atos Internacionais dispõe tão somente de informações relativas à tramitação de acordos internacionais no âmbito do Estado brasileiro, ou seja, não dispõe de informações referentes às razões internas pelas quais ainda não se concluiu a tramitação doméstica de determinado acordo no âmbito de governos de outros países. No Brasil, o Poder Executivo somente está autorizado a proceder à ratificação de acordos internacionais após o mesmo ter sido aprovado pelo Congresso Nacional. Assim sendo, se um acordo ainda não foi ratificado pelo Brasil, o mesmo ainda deve se encontrar em apreciação no âmbito do parlamento, por conta de motivos internos de qualquer um dos países.

³⁰ As informações relativas à tramitação dos acordos internacionais foram solicitadas ao DAI-MRE, via correio eletrônico, e prestadas por servidor público no exercício de suas funções, em consonância com a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior	25/01/2004		Vigente
Programa Executivo Cultural para os Anos 2004-2005	25/01/2004	25/01/2004	Não Vigente
Acordo sobre Isenção de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais e de Serviços.	25/01/2004	17/11/2004	Vigente
Acordo de Cooperação na Área do Turismo	25/01/2004		Em Tramitação
Programa de Intercâmbio de Cooperação no Campo da Educação	01/02/2006	01/02/2006	Vigente
Acordo sobre o Exercício de Atividades Remuneradas por Parte dos Dependentes do Pessoal Diplomático e Consular	02/02/2006	14/11/2014	Vigente
Programa Executivo Cultural para os Anos 2006-2007	02/02/2006		Não Vigente
Memorando de Entendimento com Vistas à Implementação das Semanas de Cultura Brasileira na Índia e das Semanas de Cultura Indiana no Brasil	12/09/2006	12/09/2006	Vigente
Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Assentamentos Humanos	12/09/2006	12/10/2006	Vigente
Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica	12/09/2006		Vigente
Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Brasil e a Índia	12/09/2006		Em Tramitação
Acordo sobre Assistência Mútua em Matéria Aduaneira	04/05/2007	18/11/2014	Vigente
Ajuste Complementar sobre Cooperação para a Ampliação da Estação Brasileira Terrestre de Recepção e Processamento de Dados dos Satélites de Sensoriamento Remoto da Índia	04/06/2007		Em Tramitação
Acordo de Co-Produção Audiovisual	04/06/2007	01/11/2011	Vigente
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Mútua entre as Academias Diplomáticas	12/09/2007	12/09/2007	Vigente
Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Setor de Infra-Estrutura	18/02/2008	18/02/2008	Vigente
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Esportes e Assuntos de Juventude	18/02/2008	18/02/2008	Vigente
Memorando de Entendimento sobre a Luta Contra a Fome e a Pobreza	18/02/2008	18/02/2008	Vigente
Memorando de Entendimento para a Cooperação em Agricultura e Setores Afins	16/04/2008	16/04/2008	Vigente
Memorando de Entendimento para Cooperação no setor de Petróleo e Gás Natural	16/04/2008	16/04/2008	Vigente
Memorando de Entendimento na Área de Defesa Civil e Assistência Humanitária	16/04/2008	16/04/2008	Vigente
Tratado de Extradicação	16/04/2008		Em Tramitação

Nesse sentido, o Gráfico 1 apresenta a variação da quantidade de acordos celebrados desde 1992 até o último mandato presidencial de Lula, em 2010.³¹ A partir da análise, constata-se que a quantidade de acordos celebrados sofreu uma ampla variação desde 1991, atingindo o patamar de sete acordos celebrados por ano em 2006 e 2008, durante o governo Lula.

Gráfico 1: Quantidade de acordos celebrados entre Brasil e Índia por ano entre 1992 e 2008.



No tocante à agenda prioritizada, a Tabela 2 apresenta uma classificação por áreas temáticas dos acordos. De acordo com a análise classificatória, constata-se que, dentre os vinte e três acordos selecionados, pelo menos quinze deles concentram-se em matérias de regulação econômica. Isto é, a grande maioria se insere no âmbito da cooperação técnica, cultural, científica, tecnológica e econômica, gerando impactos e criando oportunidades para a economia de ambos os países. As áreas temáticas revelam a importância da cooperação internacional bilateral para o desenvolvimento, abrangendo diversos segmentos em cada país. Por esse motivo, torna-se importante conhecer a relação que existe entre a política externa governamental de um país e as temáticas que são atingidas durante a sua execução.

³¹ Destaca-se que nos anos 1991, 2009 e 2010 não foram celebrados acordos entre Brasil e Índia, e por este motivo as datas não constam no gráfico.

Tabela 2: Acordos bilaterais por Área Temática.

Título do Acordo	Área Temática
Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa	Defesa e Assuntos Militares
Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos do Espaço Exterior	Cooperação Técnica*
Programa Executivo Cultural para os Anos 2004-2005	Cooperação Cultural
Acordo sobre Isenção de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais e de Serviços.	Vistos
Acordo de Cooperação na Área do Turismo	Cooperação Econômica*
Programa de Intercâmbio de Cooperação no Campo da Educação	Cooperação Cultural
Acordo sobre o Exercício de Atividades Remuneradas por Parte dos Dependentes do Pessoal Diplomático e Consular	Dependentes - Atividades Remuneradas
Programa Executivo Cultural para os Anos 2006-2007	Cooperação Cultural
Memorando de Entendimento com Vistas à Implementação das Semanas de Cultura Brasileira na Índia e das Semanas de Cultura Indiana no Brasil	Cooperação Cultural
Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Assentamentos Humanos	Cooperação para Unidades da Federação
Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica	Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica
Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Brasil e a Índia	Cooperação Econômica*
Acordo sobre Assistência Mútua em Matéria Aduaneira	Aduanas, Impostos e Tarifas
Ajuste Complementar sobre Cooperação para a Ampliação da Estação Brasileira Terrestre de Recepção e Processamento de Dados dos Satélites de Sensoriamento Remoto da Índia	Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica
Acordo de Co-Produção Audiovisual	Cooperação Cultural
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Mútua entre as Academias Diplomáticas	Academias Diplomáticas
Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Setor de Infra-Estrutura	Política Administrativa
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Esportes e Assuntos de Juventude	Cooperação Desportiva
Memorando de Entendimento sobre a Luta Contra a Fome e a Pobreza	Cooperação Econômica*
Memorando de Entendimento para a Cooperação em Agricultura e Setores Afins	Agricultura
Memorando de Entendimento para Cooperação no setor de Petróleo e Gás Natural	Recursos Naturais
Memorando de Entendimento na Área de Defesa Civil e Assistência Humanitária	Política Administrativa
Tratado de Extradição	Extradição

*Sem categoria oficial, área atribuída pela autora.

2.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO JURÍDICO: O PREÂMBULO E AS PRINCIPAIS CLÁUSULAS PRESENTES NOS ACORDOS

O preâmbulo é o relatório preliminar que anuncia uma lei e tem por finalidade apresentar os principais objetivos do texto acordado. Para isto, são retratados os princípios que sustentaram as normas do texto e as ideias essenciais que alimentaram o processo de formulação da lei. Segundo entendimento do STF, o preâmbulo não tem força normativa, representando apenas um texto situado mais próximo ao campo da política do que do direito³². Seguindo esta ideia, a partir da análise do preâmbulo de um acordo internacional, é possível identificar as principais tendências nos anseios políticos das partes signatárias, para associá-las ao relacionamento entre as partes e à própria política externa governamental de cada país.

Em geral, a partir da análise de conteúdo do preâmbulo de cada acordo encontrado, constata-se a presença de objetivos comuns entre os dois países, envolvendo a ideia de cooperação internacional para o desenvolvimento nas áreas social, cultural, econômica, científica, tecnológica, jurídica, política, diplomática, institucional, entre outras. Com destaque para o campo de atuação bilateral e com respeito às normas jurídicas já existentes de Direito Internacional, os preâmbulos expressam o desejo e a necessidade de continuidade, aprofundamento, fortalecimento e intensificação das relações e dos laços de amizade entre Brasil e Índia. Fundamentadas em princípios de igualdade, benefícios mútuos e reciprocidade de tratamento, as partes informam o desejo de aproximação e de colaboração mútua entre os países e os povos. Assim, é constatado que o intercâmbio de informações, pessoas e experiências está presente em quase todos os acordos e expressam o desejo da troca mutuamente benéfica entre os países, resguardadas a proteção e a segurança jurídica para alcançar os objetivos.

Nesse contexto, a cooperação bilateral entre as nações é elemento preponderante, assim como a necessidade de aproximação entre ambos e de maiores contatos culturais entre os povos. Com base nos princípios da soberania e da não interferência em assuntos internos de cada uma das partes, Brasil e Índia expressam, por meio dos acordos celebrados e de forma independente, a vontade

³² STF, ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso, Diário da Justiça, 08 de Agosto de 2003.

de promover e de aprofundar a assistência mútua para criar vantagens recíprocas e propiciar o desenvolvimento social, econômico e cultural.

Considerando que a evolução política e econômica do Brasil e da Índia demonstram trajetórias similares de atuação nas últimas décadas, como a conquista da democracia com crescente abertura econômica, o preâmbulo de alguns acordos como os Memorandos de Entendimento para Cooperação nas áreas de Assentamentos Humanos, Infraestrutura e Luta contra a Fome e a Pobreza expressam a necessidade de políticas sociais inclusivas mais abrangentes e de superação dos desafios da urbanização e do desenvolvimento. Na mesma linha, englobando setores econômicos específicos e essenciais aos dois países, como petróleo, gás natural e agricultura, Brasil e Índia, por meio de seus acordos, expressam o desejo de criar uma cooperação baseada no relacionamento de longo termo e na consecução de projetos econômicos conjuntos.

Além disso, a análise de conteúdo dos principais artigos presentes nos acordos bilaterais indicam as cláusulas mais utilizadas pelo direito internacional público para regular as relações jurídicas internacionais. Seguindo esta ideia, a partir da análise dos acordos em questão, é possível identificar de que forma estão previstas a proteção e a segurança jurídica necessárias para viabilizar a cooperação econômica entre os estados.

Inicialmente, a reciprocidade está presente quase que na totalidade dos acordos analisados. Princípio basilar do direito internacional público, o princípio da reciprocidade expressa a forma de tratamento que vai reger as relações entre os sujeitos signatários de um tratado. Em Direito Internacional, a reciprocidade resulta no direito de igualdade de tratamento e de respeito mútuo entre os Estados, revelando, por parte destes, um mínimo de racionalidade na avaliação de suas conveniências (VIRALLY apud LAFER, 1979, p.49), principalmente no que se refere ao campo econômico, pois apresenta grande possibilidade de não cumprimento de prestações acordadas. No âmbito do Direito Internacional Econômico, os modelos jurídicos de cooperação econômica internacional envolvem normas positivas de mútua colaboração que se estendem no tempo, revelando a necessidade do princípio da reciprocidade para servir como base de uma ordem econômica mundial que, para ser efetiva, pede o consenso (LAFER, 1979, p. 33-44). Nesse sentido, o princípio indica a ideia de tratamento mútuo e recíproco entre os Estados, seja para questões sociais, econômicas ou diplomáticas. Por meio da análise, o Brasil adota o

princípio da reciprocidade de tratamento nas questões de direito internacional econômico, tendo em vista que o Estado requer equivalência de tratamento referente a direitos, obrigações e benefícios mútuos.

Em geral, a investigação dos acordos revela que a cooperação pode ser viabilizada de diversas formas e em diferentes setores. Observadas as leis nacionais de cada parte e em respeito aos tratados internacionais em que sejam signatários, ainda que multilaterais, a cooperação para o desenvolvimento presente nos acordos deve ocorrer por meio do estímulo à pesquisa e desenvolvimento, cooperação entre instituições educacionais, intercâmbio de técnicos, profissionais, alunos, professores, documentos, informações, materiais e experiências; aquisição e apoio logístico, desenvolvimento de programas tecnológicos, com a transferência de tecnologia; facilitação de documentos e vistos para viabilizar a troca; além do trabalho em parceria com instituições e empresas tanto dos setores públicos quanto dos setores privados, assim como organismos das Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais e não governamentais. Ainda, estão previstos o desenvolvimento de Grupos de Trabalho Conjunto e consultas mútuas; proteção contra atos ilícitos e o aperfeiçoamento da legislação e do sistema de proteção de direitos autorais. No caso dos acordos que dialogam com setores econômicos, como o de serviços aéreos, energia, infraestrutura, agricultura e setores afins, no geral estão previstas a possibilidade de empreendimentos conjuntos, por meio de serviços cooperativos, incluindo *code sharing* e *joint venture*. Ademais, estão previstos os direitos de venda e comércio de serviços, cooperação em projetos de investimentos e sistemas de financiamento; a troca de pessoal técnico e informações nas áreas de estradas, rodovias, vias-expressas, ferrovias, aviação, aeroportos e portos; e a execução de contratos de engenharia e construção, cooperação para a manufatura, fornecimento de política energética e ambiental, transferência de recursos, equipamentos, *know how* e tecnologia.

Em relação ao intercâmbio de informações e documentos entre os dois países, cinco acordos nas áreas do espaço exterior, cooperação científica e tecnológica, matéria aduaneira, energia e agricultura³³ estabelecem normas

³³ São eles: Memorando de Entendimento para Cooperação em Agricultura e Setores Afins, Ajuste Complementar sobre Cooperação para a Ampliação da Estação Brasileira Terrestre de Recepção e Processamento de Dados dos Satélites de Sensoriamento Remoto na Índia, Acordo sobre Assistência Mútua em Matéria Aduaneira, Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica e Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.

referentes à sua transferência. Em suma, conclui-se que existe uma preponderância de proteção às informações objetos de intercâmbio para fins de viabilizar a cooperação bilateral e tornar os programas mais seguros e efetivos, sendo possível a restrição e a confidencialidade de uma informação.

As cláusulas sobre Propriedade Intelectual também estão presentes em muitos acordos analisados. As previsões estabelecem a cooperação para o aperfeiçoamento da legislação e do sistema de proteção aos direitos autorais, especialmente no que diz respeito ao sistema de Propriedade Intelectual, relacionando áreas científicas, tecnológicas, culturais e econômicas. A ênfase é dada aos aspectos de criação de autores e de reconhecimento autoral em ambos os países, e as previsões expressam que devem ser tomadas as medidas apropriadas, em conformidade com a legislação interna de cada país e com os acordos internacionais na área, para fins de garantia e proteção dos direitos de propriedade intelectual resultantes das atividades de cooperação.³⁴

Em relação ao surgimento de conflitos entre as partes, a cláusula de Solução de Controvérsias está presente na metade dos acordos analisados³⁵. Em casos de necessidade de resolução de conflitos, todos os acordos preveem a mesma regra geral: para diferenças originárias da interpretação ou aplicação do acordo, as partes deverão amigavelmente ser colocadas em consulta ou negociação, sem referências a terceira parte ou corte internacional, devendo comunicar-se diretamente e envidar esforços para resolver por mútuo entendimento as dificuldades suscitadas. Em casos de divergências de entendimento para as quais não forem encontradas

³⁴ No âmbito da OMC, o Acordo TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, em inglês) é o tratado internacional que representa a evolução internacional dos direitos de propriedade intelectual, uma vez que estabeleceu um padrão mínimo de regras abrangendo uma extensa variedade de temas. O acordo é considerado rígido, tendo em vista que reduz significativamente a autonomia dos países no que tange à elaboração de políticas nacionais, provocando impactos nas políticas domésticas dos Estados. Por esse motivo, diversos países como o Brasil tiveram que modificar suas legislações nacionais para entrar em consonância com o TRIPS³⁴ (BASSI, 2012, p. 11-50). Os pontos que estabelecem padrões de proteção e procedimentos internacionais são considerados relevantes para o ambiente legal, pois afetam o comércio e a atração de investimento estrangeiro (THORSTENSEN, 1998). Assim, quase todos os acordos têm apresentado cláusulas referentes à proteção da propriedade intelectual.

³⁵ São eles: Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa, Acordo sobre Isenção de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais e de Serviço, Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, Acordo sobre o Exercício de Atividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Acordo de Serviços Aéreos, Acordo sobre Assistência Mútua em Matéria Aduaneira, Acordo de Cooperação Audio-Visual, Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Setor de Infraestrutura, Tratado de Extradição, Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural e Memorando de Entendimento para Cooperação em Agricultura e Setores Afins.

soluções, deverão ser resolvidas de forma amigável através dos canais diplomáticos. A previsão estabelece fase obrigatória para evitar o acionamento da Corte Internacional e expressa a importância dada ao entendimento mútuo e ao consentimento recíproco nos acordos de cooperação, revelando o caráter da horizontalidade presente na relação.

2.3 RELAÇÕES MULTILATERAIS

O histórico envolvendo o relacionamento entre Brasil e Índia revela uma convergência de interesses no âmbito multilateral. Em especial nos temas de comércio internacional e de defesa dos países em desenvolvimento, somente nas últimas décadas ambos passaram a atuar de forma articulada nestes fóruns e formar coalizões inéditas com a proposta de conquistar maior poder de negociação em relação aos demais países desenvolvidos (GONÇALVES, 2014, p. 53-65).

No geral, esse tipo de articulação multilateral se tornou um dos eixos mais importantes para a atuação das relações Brasil-Índia, principalmente após 2003. Ambos estão vinculados no plano multilateral por diversas iniciativas de cooperação que geraram o estabelecimento de novas alianças políticas e econômicas, fortalecendo o caráter estratégico da parceria.

Em junho de 2003, em um encontro ocorrido na cidade de Brasília, os chanceleres dos países emergentes Índia, Brasil e África do Sul deram forma a uma iniciativa diplomática inovadora. O Fórum de Diálogo IBAS, cuja nomenclatura se refere às iniciais das três nações, é uma coalizão trilateral entre países industrializados e em desenvolvimento, criada para viabilizar a cooperação em diversas áreas estratégicas e possibilitar o desenvolvimento econômico. A construção da aliança que congrega as três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento teve como base as posições estratégicas exercidas pelas nações nos territórios Sul da Ásia, América e África. Representando uma parceria diplomática que envolve diversos espaços no sul do globo, a coalizão possibilita a legitimação de um diálogo representativo dos interesses das nações em desenvolvimento em direção ao Norte (VIEIRA; ALDEN, 2011).

A coordenação política do IBAS representou a consolidação da ampliação do repertório de posições conjuntas nos comunicados dos Chefes de Estado e de Governo, assim como de Chanceleres, em temas relacionados a direitos humanos,

democracia, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Os países que integram o IBAS são atores fundamentais em discussões envolvendo reformas no sistema de governança global, e em especial, todos reivindicam a posição de membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU³⁶.

Como resultado de sua criação, a parceria conta atualmente com o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e a Pobreza, que representa a sua face mais visível, tendo em vista que atua em uma área de extrema importância para todos os países em desenvolvimento – a segurança alimentar. O Fundo financia projetos em países subdesenvolvidos muito pobres ou em conflitos armados, com base na capacidade de destinação de recursos de cada um dos países e em suas experiências de combate à fome e à pobreza.³⁷ A criação do IBAS representou um marco nas relações Brasil-Índia.

Em 2001, um estudo feito pelo banco de investimentos Goldman Sachs para identificar economias atraentes ao investimento estrangeiro causou impacto ao inserir um termo relacionando o grupo de países que poderia figurar, até 2050, entre as economias mais importantes do planeta. O acrônimo BRIC que posteriormente tornou-se BRICS³⁸ representava potências ainda heterogêneas, mas que começavam a demonstrar grande convergência no âmbito internacional. A partir de 2006, ocorre o primeiro encontro informal entre os ministros das Relações Exteriores dos países, às margens do debate anual da Assembleia Geral da ONU. Após, foram realizados outros encontros entre os chanceleres, até que em 2009 ocorreu a primeira Cúpula dos BRIC - a África do Sul ainda não fazia parte do grupo (HERZ et al, 2012). Os países, nessa época, perceberam a importância de aprofundar o diálogo entre si, uma vez que a crise de 2008 atingiu significativamente os países da OCDE, enquanto que os BRICS mantiveram o crescimento econômico. Assim, o surgimento do arranjo BRICS representou a presença dos dois países nos debates sobre governança global, tendo se iniciado a criação de mecanismos alternativos no âmbito financeiro, pois a falta de representatividade nas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) levaram as potências emergentes a buscarem soluções para a agenda financeira (GONÇALVES, 2014, p. 53-65).

³⁶ Índia, Brasil e África do Sul reivindicam reformas no Conselho de Segurança com base no princípio da representatividade geográfica. O presidente Lula incluiu o tema entre as prioridades da agenda de política externa em seu governo (LIMA, 2005, p. 1-20).

³⁷ As informações são do Ministério das Relações Exteriores.

³⁸ Os países membros do BRICS são os emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O último passou a integrar o BRICS somente em 2011, havendo a adição de sua inicial ao acrônimo.

Desde as negociações da Rodada do Uruguai no GATT, Brasil e Índia também apresentaram posturas convergentes nos fóruns multilaterais para a construção e a liderança em temáticas que envolvessem o comércio internacional. Após a criação da OMC, a convergência de seus interesses ficou ainda mais forte, e foi resultado das articulações de países em desenvolvimento que reivindicavam maior influência e atuação no âmbito do comércio global (VIEIRA, 2009).

De alguma forma, a dinâmica agrícola que forma o G-20 na reunião de Cancun, no México, em 2003, representa o despertar da coalizão do Terceiro Mundo em torno da temática agroexportadora, abrangendo países em desenvolvimento com grande participação na economia agrícola mundial, que recusaram as propostas dos países desenvolvidos, como Estados Unidos e União Europeia, e estabeleceram limites às negociações desfavoráveis. A liberalização do comércio agrícola é de grande interesse para o Brasil, tendo em vista a alta competitividade deste setor no comércio internacional, embora não o seja para outras nações. Entretanto, todos expressaram insatisfação com as propostas dos EUA e UE, que vem empurrando as negociações da liberalização agrícola e vem insistindo na abertura de outros setores mais favoráveis às suas economias (LIMA, 2005). Assim, após a reunião presidida em Washington por Chefes de Estado e Governo de vários países, o G-20 passou a atuar, a partir de 2008, como um foro para a cooperação internacional mais forte em temas econômicos e financeiros. Congregando países desenvolvidos e em desenvolvimento com relevante projeção na economia mundial³⁹, o grupo atuou por nove anos em nível de ministros, passando a funcionar de forma mais ambiciosa após a crise (BRASIL, 2015b).

Ademais, o grupo atua de forma coordenada em prol da questão agrícola e defende a redução de tarifas, com maior facilidade de acesso ao mercado, o fim da concessão de subsídios à exportação e a redução dos subsídios de apoio interno à produção. Posto isso, o envolvimento conjunto no G-20, no âmbito da OMC, gerou uma proximidade entre os países em torno da temática agroexportadora (GONÇALVES, 2014).

Brasil e Índia também têm interesses convergentes quando se fala em reformas no Conselho de Segurança da ONU. Considerado o principal organismo de

³⁹ São países membros do G-20: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, República da Coreia, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

tomada de decisões políticas e securitárias do mundo, o CSONU trabalha primordialmente pela manutenção da paz e segurança internacional. Composto atualmente por cinco membros permanentes com poder de veto (Estados Unidos, China, França, Rússia e Reino Unido), e dez não permanentes sem poder de veto⁴⁰, o Conselho carece de representatividade e legitimidade (MAZZUOLI, 2014, p. 676). As críticas envolvendo a sua configuração estão sustentadas na atual correlação da ordem internacional, que diverge das regras em vigor representativas da estrutura de poder do pós-Segunda Guerra Mundial. Isso significa que ambos os países reivindicam reformas dentro da própria organização, mas, primordialmente, em seu Conselho de Segurança, tendo em vista que as regras são inconsistentes com o atual sistema econômico internacional e as forças potenciais que imperam⁴¹ (GONÇALVES, 2014).

Assim, na busca por uma vaga permanente no Conselho, Brasil e Índia uniram suas agendas comuns para formar o G-4, juntamente com Alemanha e Japão. O grupo multilateral sustenta seu pleito com base na maior representatividade que o Conselho deve ter, em especial de nações emergentes e países em desenvolvimento, em consonância com as mudanças geopolíticas do século XXI. As propostas envolvem o aumento do número de membros permanentes e maior participação do Terceiro Mundo.

Visto isso, a análise envolvendo Brasil e Índia nos grupos multilaterais expressa a aproximação de suas economias como participantes de diversos debates fundamentais para a economia internacional em nível global. Ao lado das maiores e mais desenvolvidas economias do mundo, ambos os países apresentam objetivos comuns e integram fóruns essenciais sobre a discussão do futuro do comércio internacional.

2.4 APTF ÍNDIA-MERCOSUL

O Acordo de Preferências Tarifárias Fixas (APTF)⁴² foi celebrado entre Índia e Mercosul em 25 de janeiro de 2004, na cidade de Nova Délhi. O instrumento foi o

⁴⁰ Os membros não permanentes exercem mandatos de dois anos.

⁴¹ A mudança tem respaldo na atual configuração geopolítica internacional.

⁴² O APTF é ato internacional celebrado entre um Estado e um bloco econômico. Por conta desta circunstância, destaca-se a dificuldade de se encontrar uma classificação consagrada na literatura que o defina como regional, bilateral ou multilateral, em relação às partes envolvidas no acordo. Para

primeiro que o bloco econômico sul-americano celebrou com um país fora do nosso continente. Considerando-se a importância do Brasil no âmbito do Mercosul⁴³, o acordo revela mais um instrumento de aproximação econômica e cooperativa entre Brasil e Índia. O acordo está vigente desde 01 de junho de 2009, de acordo com os Decretos 6.864 e 6.865, e contém cinco anexos⁴⁴ (BRASIL, 2005a). O objetivo central do acordo, revelado pelo conteúdo do preâmbulo, é o estabelecimento de uma área de livre comércio entre Mercosul e Índia no futuro.

Com base no Decreto 6.864, o acordo estabelece preferências tarifárias parciais (10% e 20%) e totais (100%) sobre produtos em diversas áreas – agrícola, energética, química, farmacêutica, bens de capital, serviços, têxteis, entre outras (Referência: decreto). Para a Índia, em termos econômicos, o acordo representa a porta de entrada para acessar outros mercados latino-americanos, uma vez que o Brasil é seu principal parceiro comercial na América Latina. Apesar disso, a iniciativa recebeu diversas críticas, pois seu escopo abrange produtos em que Brasil e Índia não possuem vantagens comparativas, limitando o impacto do comércio (GONÇALVES, 2014).

Em termos jurídicos, o acordo se baseia no princípio da reciprocidade de tratamento, pois prevê, em seu art. 13, a cláusula do tratamento nacional. A norma prevê, em questões relacionadas a taxas, impostos e quaisquer outros direitos internos, que os produtos originários de um país deverão ter o mesmo tratamento que é dado aos produtos nacionais no território da outra parte.

Em casos de conflitos entre as partes signatárias, o acordo prevê um mecanismo de Solução de Controvérsias baseado em negociações diretas, focado no entendimento mútuo. Caso não seja solucionada a controvérsia suscitada, poderá ser solicitada reunião do Comitê Conjunto para tratar especificamente do conflito. Nos conflitos envolvendo questões também reguladas por acordos negociados na OMC, poderá ser resolvida tanto em conformidade com as regras do

fins didáticos, utilizo a classificação bilateral ao longo do artigo, em analogia à classificação de Valerio Mazzuoli (2014, p. 209), embora a análise seja feita em momento posterior a dos acordos bilaterais Brasil-Índia.

⁴³ São membros do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

⁴⁴ Os Decretos 6.864 e 6.865 dispõem, respectivamente, sobre o texto do acordo e sobre o modelo de certificado de origem a ser adotado pelas partes acordadas. O instrumento é formado pelos Anexos I e II (lista de produtos para os quais preferências tarifárias são concedidas); Anexo III (regras de origem); Anexo IV (salvaguardas); e Anexo V (mecanismo de solução de controvérsias).

APTF, quanto pelo Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias na OMC (DSU)⁴⁵.

3. DADOS ECONÔMICOS E PANORMA ATUAL

3.1 RELAÇÕES BRASIL-ÍNDIA: DADOS ECONÔMICOS

A Tabela 3 apresenta os principais indicadores socioeconômicos do Brasil e da Índia. Com uma população de aproximadamente 1,3 bilhão de habitantes e o sétimo maior PIB nominal do mundo, a Índia tem se projetado como uma forte potência emergente global. A ascensão de sua economia é revelada pelas altas taxas de crescimento do PIB nos últimos anos, que inclusive ultrapassaram as taxas de crescimento da China: para os anos 2016 e 2017, foram estimadas taxas ainda mais altas. Além disso, é possível verificar o grande salto do PIB da Índia a partir da década de 1990, quando foram implementadas as reformas do Consenso de Washington.

No caso do Brasil, o país conta com uma população de 207 milhões de habitantes e o nono maior PIB nominal do mundo. Por conta da recessão econômica que abarcou o país, foi verificada a redução das taxas de crescimento nos últimos anos, embora as instituições financeiras⁴⁶ prevejam recuperação para o ano de 2017. Apesar da crise, os dados revelam que o Brasil também tem se projetado como uma potência econômica em emergência, ainda que as taxas de crescimento estejam muito abaixo das indianas atualmente: em 2010, a variação anual atingiu o patamar de 7,5% ao ano. Assim como a Índia, também é possível verificar o aumento do PIB brasileiro a partir da década de 1990, por ocasião das reformas implementadas.

Tabela 3: Dados Econômicos de Brasil e Índia (anos selecionados).

População (Milhões de Habitantes)	1990	2000	2010	2013	2014	2015	2016*	2017*
Índia	870	1.053	1.231	1.279	1.295	1.311	1.326	1.342
Brasil	150	175	198	204	206	207	209	211

⁴⁵ *Dispute Settlement Understanding*. (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2005).

⁴⁶ Dados do Fundo Monetário Internacional.

PIB Nominal (Bilhões de Dólares)	1990	2000	2010	2013	2014	2015	2016*	2017*
Índia	274	476	1.708	1.863	2.042	2.074	2.250	2.457
Brasil	461	655	2.209	2.466	2.417	1.775	1.769	1.953

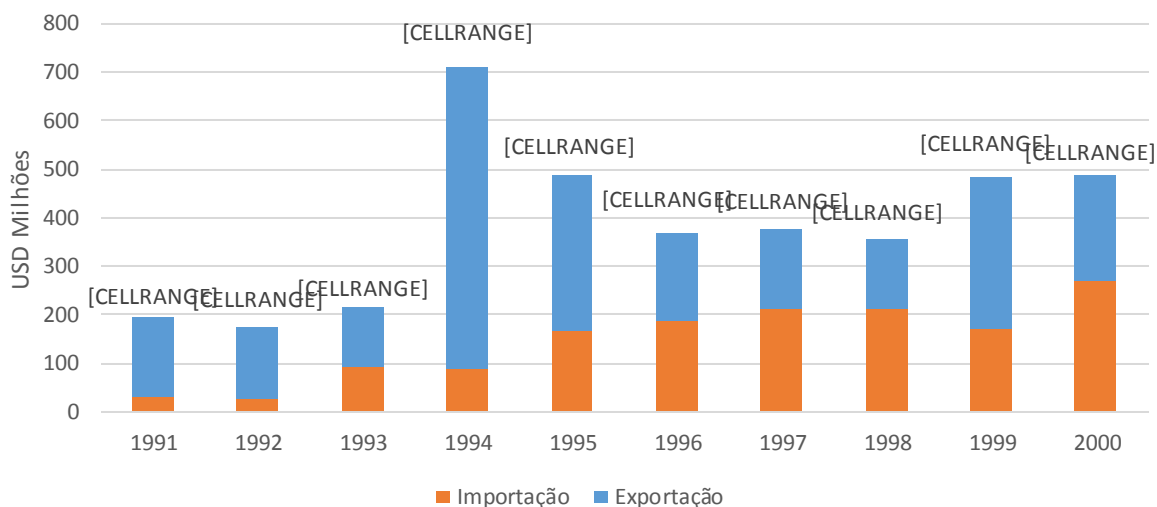
% PIB (Variação Anual)	1990	2000	2010	2013	2014	2015	2016*	2017*
Índia	5,533	3,841	10,260	6,639	7,243	7,570	7,617	7,608
Brasil	-3,102	4,113	7,529	3,015	0,103	-3,847	-3,273	0,494

*Estimativas. Dados do Banco Mundial e FMI, elaborado pela autora.

Segundo Gonçalves (2014), o comércio entre Brasil e Índia reflete as mudanças sistêmicas vislumbradas nas últimas décadas. Os Gráficos 2 e 3 apresentam a variação do intercâmbio comercial entre os dois países no período 1991-2015. Até a década de 1990, o intercâmbio do comércio bilateral não atingia volumes significativos: os obstáculos eram o resultado da manutenção dos modelos de substituição de importações nos dois países, combinados com o protecionismo e com a falta de complementaridade dos produtos, que tornavam ambos muito fechados ao comércio internacional. Após a onda de liberalização comercial e a implementação de políticas de abertura econômica ao mercado externo, os dois países realizaram movimentos de convergência, gerando resultados positivos para a Índia: sua participação como país exportador se tornou mais significativa. Adotando o ano de 1991 como ponto de partida, os dados informam que a corrente de comércio aumentou no período do governo Lula, atingindo um grande patamar em 2005, e chegando a níveis recordes após 2010. Assim, é possível associar o aumento do intercâmbio bilateral com o período das políticas implementadas por Lula (2003-2010), da mesma forma que o maior patamar atingido e a sua posterior redução são atribuídos, respectivamente, à administração do novo governo em poder e à propagação da recessão econômica. No comércio bilateral, destaca-se que o percentual das exportações brasileiras tornou-se menor que o percentual das exportações indianas, isto é, o Brasil começou a importar mais do que exportar.⁴⁷

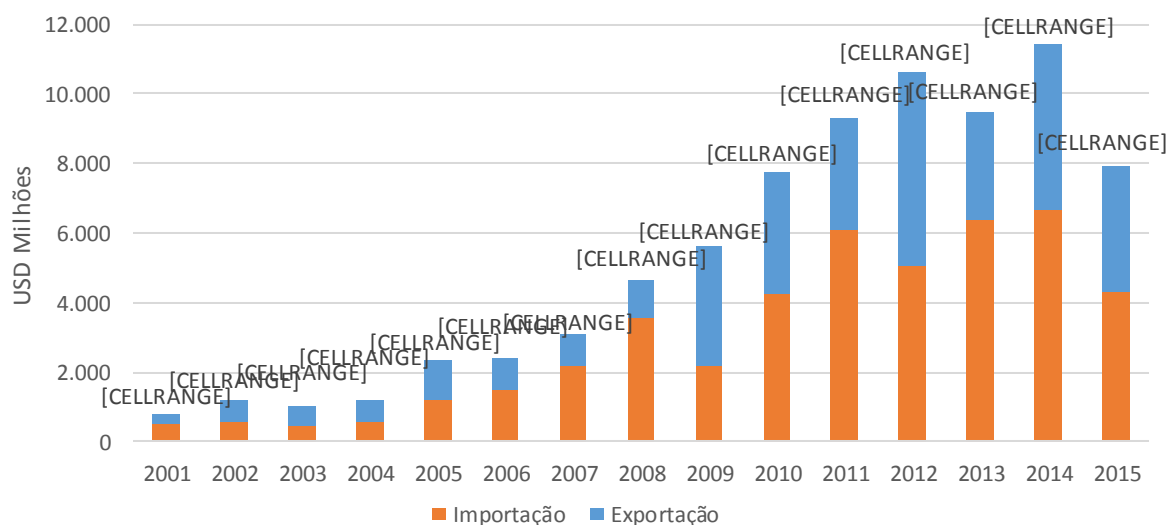
⁴⁷ Com base no relatório do MRE (BRASIL, 2016f), o governo apresenta o *ranking* dos principais países para onde foram direcionadas as exportações e importações indianas durante o ano de 2014. Os dados revelam uma participação ainda modesta do Brasil, embora tenha sido intensificada após o governo Lula: o país aparece na nona posição, quanto ao destino das exportações da Índia, e na vigésima quarta posição, quanto ao país de origem das suas importações.

Gráfico 2: Intercâmbio Comercial Brasil-Índia (1991-2000).



Dados do MDIC/AliceWeb, elaborado pela autoria.

Gráfico 3: Intercâmbio Comercial Brasil-Índia (2001-2015).



Dados do MDIC/AliceWeb, elaborado pela autora.

Por meio da análise, conclui-se que o governo Lula implementou diversas políticas de reaproximação com países em desenvolvimento, gerando resultados expressivos para o intercâmbio comercial de países como Brasil e Índia. Por um lado, destaca-se o aumento do intercâmbio no período que governou; por outro lado, verificam-se políticas que se prolongaram no tempo. Assim, o patamar recorde atingido em momento posterior também pode ser associado à mudança de paradigma inaugurada pela nova matriz da política externa “lulista”. Somada a certa continuidade na administração de Dilma, foram mantidas as bases iniciadas, como é visto em seguida.

3.2 O GOVERNO DILMA E AS TENDÊNCIAS PARA A AGENDA DE TEMER

Desde o seu primeiro mandato em 2011, o governo Dilma pôde ser analisado a partir das estratégias de política externa herdadas da equipe de Lula, embora haja divergências na literatura sobre sua atuação. A busca pela revisão das instituições internacionais, a presença ativa nos fóruns multilaterais e a sua inserção como representante dos países do Sul global são alguns dos eixos mantidos pela presidente. Apesar de as estratégias terem se materializado de diferentes formas e em outro contexto econômico, de certa forma houve manutenção da política de Lula, segundo alguns autores. As diferenças notadas envolvem a mudança do comportamento brasileiro, com a redução da proatividade e a perda do protagonismo global, embora o ambiente pós-crise econômica não tenha trazido tantas mudanças (SARAIVA, 2014).

Por outro lado, autores como Pecequillo (2014) afirmam que o mandato de Dilma implementou uma política externa que mantinha tais aspectos da anterior, mas também buscava conciliar as vertentes da autonomia brasileira com o alinhamento a outras potências mundiais desenvolvidas, como os Estados Unidos. Na primeira etapa do governo, determinado pelos anos 2011 e 2012, a manutenção das políticas de Lula foram questionadas pela indicação de reaproximação com os Estados Unidos. Apesar disso, a autora reconhece a manutenção do foco nas relações Sul-Sul e no multilateralismo.

Nesse sentido, no tocante à diplomacia presidencial e em relação à sua inserção externa, a redução de sua atuação afetou a participação proativa brasileira na agenda internacional, se comparada ao período anterior. Assim, a manutenção das políticas de Lula ocorreu, mas associada a uma menor participação diplomática internacional (SARAIVA, 2014). Esta pôde ser percebida pela diminuição no número de novas embaixadas durante a administração de Dilma, tendo em vista que o interesse na ampliação do corpo diplomático diminuiu drasticamente. A sua postura foi, portanto, mais arredia em temas de relações diplomáticas.

De forma mais objetiva, no que diz respeito ao plano bilateral e ao direito internacional econômico, através do recurso à fonte oficial do DAI-MRE, é possível constatar a diminuição da quantidade de acordos internacionais celebrados entre Brasil e Índia. Durante o governo Lula, foram localizados vinte e três; já no período

do governo Dilma (2011-2016), foram localizados apenas onze, dentre os quais muitos ainda permanecem em estado de tramitação.

No plano multilateral, o governo Dilma manteve a continuidade da atuação dos arranjos alcançados e esteve apoiada na ideia de revisar as instituições internacionais, assim como pretendia seu antecessor. Entretanto, para a nova diplomacia, as demandas inseridas no BRICS foram consideradas prioritárias, enquanto o Fórum IBAS ficou mais restrito. Já ao final do primeiro mandato, a Cúpula entre os três países não chegou a ocorrer.⁴⁸ Assim, o foco principal foi estabelecido em torno da atuação brasileira no BRICS, por meio do qual foram assinados diversos acordos que possibilitaram a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), na Cúpula de 2014 (SARAIVA, 2014).

Após a instauração do processo de *impeachment* da presidente Dilma e da consequente perda de seu mandato durante o ano de 2016, foi possível identificar algumas tendências na agenda de política externa em decorrência da administração de Temer. Apesar de o fenômeno estar em curso⁴⁹, o governo do atual presidente já demonstrou estar comprometido com a retomada da parceria estratégica com a Índia. No mês de outubro daquele ano, Michel Temer esteve em Goa, na Índia, para participar da Cúpula anual do BRICS e reunir-se com o Primeiro-Ministro indiano Narendra Modi.

Por meio dos discursos proferidos nos encontros em que esteve presente, Temer procurou enfatizar que o Brasil está se recuperando da recessão econômica por que passa, tendo em vista que estão sendo adotadas políticas econômicas que combinam a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social – entendendo ele que uma depende da outra para fins de superação. No plano multilateral, as falas do presidente na Cúpula do BRICS revelaram a persistência de desafios envolvendo todos os integrantes da coalizão e a necessidade da ação conjunta para alcançar os interesses em comum. Reafirmando, também, a necessidade de reestruturação da governança financeira internacional, cuja reforma é uma prioridade para o grupo, o presidente deu ênfase à consolidação do BRICS como fonte de dinamismo e como

⁴⁸ Os três países são Índia, Brasil e África do Sul. Saraiva (2014) atribui o incidente à falta de empenho da presidência brasileira.

⁴⁹ Em decorrência da atualidade do tema e da falta de bibliografia publicada na área, a análise é feita com base empírica, recorrendo-se aos discursos proferidos pelos governantes em encontros e visitas, disponibilizados na base de dados do Ministério das Relações Exteriores. Além disso, foram utilizadas entrevistas realizadas com representantes do governo.

atores essenciais na retomada da atividade econômica, ressaltando a importância da aliança na atual conjuntura internacional, assim como o papel de relevo que assumem como parceiros comerciais prioritários e grandes fontes de investimento para o Brasil (BRASIL, 2016b). Além disso, voltado às empresas brasileiras, referiu a importância de conhecerem as oportunidades de negócios existentes na Índia, China, África do Sul e Rússia para fomentar parcerias (BRASIL, 2016c). No âmbito comercial, pretende avançar na remoção de barreiras não tarifárias, como a simplificação aduaneira e a adoção do reconhecimento mútuo de padrões e certificados, assegurados pelos acordos assinados durante a Cúpula em algumas áreas de cooperação. Ainda, referiu a necessidade de internacionalização das pequenas e médias empresas e os desafios semelhantes que precisam ser superados por todos os países, considerando que representam nações com grandes populações e diversos problemas sociais (BRASIL, 2016d).

Por outro lado, no plano bilateral, Temer reuniu-se com o Primeiro-Ministro indiano para fins de finalizar as negociações de um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre os dois países. Considerado um arranjo jurídico internacional inovador, o ACFI pretende ampliar a segurança jurídica para os investidores na região, funcionando como um mecanismo de atração de investimentos mútuos. A ideia é estimular empresas brasileiras a investirem recursos na Índia e, ao mesmo tempo, estimular empresas indianas a investirem no Brasil (BRASIL, 2016e).⁵⁰

Neste ínterim, pode-se concluir que o atual governo brasileiro tem se posicionado no sentido de relançar a parceria estratégica com a Índia, seja no âmbito multilateral, por meio da atuação conjunta no BRICS, seja no âmbito bilateral, com a assinatura do ACFI Brasil-Índia. Vista atualmente como uma política mais liberal e muito focada nos setores de segurança alimentar e agricultura, que são significativos para ambos os países, a parceria pretende uma inserção mais competitiva nos mercados globais e o desenvolvimento das sociedades brasileira e indiana.

⁵⁰ A visita bilateral entre Brasil e Índia representou a retomada da parceria estratégica entre os dois países, segundo os discursos proferidos por Michel Temer e pelo atual Ministro das Relações Exteriores José Serra, sendo também ressaltado o processo de transformação pelo qual passou a economia indiana e a sua consolidação como uma das principais economias globais, que hoje cresce a taxas elevadas e tem muitas complementaridades com o Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Segunda Guerra Mundial, a definição de uma nova ordem econômica mundial reguladora foi estabelecida através dos princípios acordados na Conferência de Bretton Woods, onde foram criadas as instituições financeiras que formaram a estrutura normativa do comércio internacional (FMI, BIRD e OMC).

No Brasil, após o milagre econômico, o período que assinalou o auge e o esgotamento do PSI revelou as dificuldades trazidas pelo Brasil na dependência ao mercado externo, o que deu início à década perdida e ao reconhecimento público da crise da dívida latino-americana. Ao final da Guerra Fria, o Consenso de Washington se inseriu como um marco histórico no âmbito da economia internacional, pois desenrolou a propagação do neoliberalismo na América Latina, como forma de auxiliar os países em crise a recuperarem o crescimento econômico. A irradiação das ideias neoliberais coincidiu com a posse do presidente Fernando Collor (1990-1992), que foi responsável por introduzir diversas reformas econômicas que representaram uma mudança de paradigma no Brasil, sendo instaurado um processo de liberalização econômica e privatizações.

Nesse sentido, o processo de internacionalização econômica do Brasil culminou na ampliação da complexidade e da competitividade nas relações com o exterior, levando os próximos governos, como o de FHC, à implementação de mudanças estruturais e de natureza ortodoxa em defesa da estabilidade. Seguindo esta lógica, a posse do presidente Lula (2003-2010) não rompeu com as reformas iniciadas anteriormente. Entretanto, no tocante à parcela da política externa, o governo inaugurou a consolidação de um modelo de cooperação focado no Eixo Sul Global. Projetada com a finalidade de promover maior articulação entre os países do Sul e para estimular o desenvolvimento das relações entre países com trajetórias semelhantes, a Cooperação Sul-Sul possibilitou que novos líderes regionais como Brasil e Índia ocupassem posição estratégica em um novo modelo de cooperação, estruturado a partir dos princípios da horizontalidade e orientado pelas demandas e necessidades dos países parceiros (HERZ, 2012). O objetivo principal, neste caso, foi a criação de bases para a superação das armadilhas do subdesenvolvimento.

Nesse sentido, Brasil e Índia são considerados países intermediários que apresentam diversas semelhanças entre si. Assim como o Brasil, a Índia também faz parte do “grande mercado emergente”, integrando os países da periferia que

implementaram em suas economias as reformas apresentadas pelo receituário do Consenso de Washington a partir de 1990. Com o aumento das relações entre eles, o discurso da cooperação internacional para o desenvolvimento começou a ser utilizado para justificar as novas posições assumidas por nações emergentes, ora no contexto regional, ora no âmbito multilateral. Assim, ambos os países conquistaram posições privilegiadas no sistema internacional, sendo possível criar alianças e parcerias por conta da necessidade de alcançar objetivos comuns: a autonomia política e a possibilidade de atrair novos mercados consumidores, por meio da absorção de produtos e investimentos, foram interesses compartilhados pelos países.

Não há dúvidas de que foram os governos Fernando Henrique e Lula os responsáveis pela aproximação entre os países. Entretanto, somente com este ficou constatada a consolidação do modelo de cooperação, que foi comprovada pelo aumento no fluxo de comércio, investimentos e financiamentos entre os dois países. Visto isso, foi possível verificar a mudança na atuação política do presidente, que se posicionou por meio de um ativismo diplomático e seguiu o paradigma da autonomia externa pela diversificação. Como ambos passaram a figurar entre as maiores economias do mundo em PIB nominal, mas continuaram a apresentar diversos problemas de pobreza extrema e inclusão social, a parceria foi vista como algo positivo para a superação do subdesenvolvimento.

Diante disso, constatou-se que a agenda de política externa brasileira apresentou convergências tanto no sentido bilateral, quanto no multilateral. No plano bilateral, foram observados esforços diplomáticos no campo do direito internacional econômico, resultando na celebração de diversos acordos internacionais entre os países, o que permitiu uma cooperação concentrada em diversas áreas de regulação econômica e de desenvolvimento social e cultural. A partir da análise de conteúdo dos acordos, foi possível constatar a presença de objetivos comuns entre os dois países, envolvendo a ideia de cooperação internacional para o desenvolvimento sobre temáticas importantes, o que permitiu que os países fossem estabelecendo um relacionamento baseado na cooperação, no respeito à soberania e em princípios de reciprocidade e benefícios mútuos, envolvendo normas positivas de mútua colaboração que se estendem no tempo. Além disso, foram verificadas normas de proteção para conferir maior segurança jurídica à cooperação, estabelecendo a reciprocidade de tratamento entre as partes, proteção de

informações, proteção à propriedade intelectual e mecanismos de solução de controvérsias. A partir da análise do APTF Índia-Mercosul, que significou a conclusão da primeira etapa de uma possível área de livre comércio entre os países no futuro, ficou constatada a cooperação entre Brasil e Índia voltada para a expansão do intercâmbio comercial na região.

No plano multilateral, foi verificado que ambos estão vinculados por diversas iniciativas de cooperação que geraram o estabelecimento de novas alianças políticas e econômicas e fortaleceram o caráter estratégico da parceria: a criação do Fórum de Diálogo IBAS, o arranjo BRICS, o envolvimento conjunto no G-20, no âmbito da OMC, e a união no G-4.

Considerando que o plano econômico materializa os impactos gerados pelos arranjos jurídicos e políticos utilizados na agenda estratégica, foram verificadas mudanças sistêmicas em dados econômicos envolvendo os dois países, a partir do período analisado. Quanto à vertente socioeconômica, os dados demonstraram a dimensão e a importância que países emergentes como o Brasil e a Índia tem expressado no âmbito da economia mundial, e, conseqüentemente, revelaram a importância da parceria para a conquista de objetivos comuns entre os dois países. Quanto ao intercâmbio no comércio bilateral, que refletiu o grau de vinculação econômica dos países, os dados demonstraram o aumento da corrente de comércio após as políticas implementadas no governo Lula. Além de ter sido observado o aumento do intercâmbio no período em que governou, as políticas analisadas também se prolongaram no tempo. Assim, o patamar recorde atingido durante o governo Dilma também pôde ser associado à mudança de paradigma inaugurada por Lula, tendo em vista que houve certa continuidade das políticas dele na sua administração. Por fim, a análise do atual governo Temer possibilitou a conclusão de que as tendências para o relacionamento Brasil-Índia no futuro são de retomada da parceria estratégica, tendo em vista a assinatura do ACFI com a Índia.

Em síntese, conclui-se que, em um momento de mudanças na ordem econômica internacional, Brasil e Índia despontaram como fortes economias emergentes, embora ainda compartilhem diversos problemas sociais de ordem interna. A partir dos anos 2000, Lula inaugurou uma mudança na matriz da política externa do Brasil, tendo utilizado o direito internacional econômico como instrumento de diplomacia, marcada pela ênfase conferida à diversificação de parcerias e pelo esgotamento do modelo vertical de inserção internacional. Com base no presente

estudo, foram notados efeitos positivos para o relacionamento com a Índia, tendo em vista que o fortalecimento da relação baseada na cooperação se materializou de diversas formas: no número de acordos celebrados, na presença de ambos os países nos principais fóruns de governança financeira internacionais e na variação positiva, embora modesta, dos resultados econômicos bilaterais.

Frente a tais mudanças, conclui-se que ambos os países se beneficiariam de uma intensificação ainda maior nas suas relações, ora com o fortalecimento da interdependência, ora com a construção de vantagens comparativas. Isso significa que, seja na área do comércio, seja na área do desenvolvimento socioeconômico, o potencial de aproveitamento que a parceria estratégica revela é significativo. Nesse sentido, a tendência é que seja retomada a parceria, criando-se condições favoráveis para que ambos os países sejam mais participativos na economia um do outro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma Política Externa Engajada**: a Diplomacia do Governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional: Brasília. v. 47, n. 1, 2004.

BARRETO, Pedro. **História - Bretton Woods**. Desafios do Desenvolvimento. IPEA, Brasília. Ed. 50. Maio 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 11 Outubro 2016.

BASSI, Camila. **Política Externa Brasileira e Cultivares**: Impactos dos Direitos de Propriedade Intelectual.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Ampliação do ACP Mercosul - Índia**. 2005a. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1405>> Acesso em: 24 Outubro 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Política Externa**: G20. 2015b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/118-g20>> Acesso em: 24 Outubro 2016.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Delegação da Índia conhece políticas brasileiras de combate à pobreza**. 2016a. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2016/delegacao-da-india-conhece-politicas-brasileiras-de-combate-a-pobreza>> Acesso em: 24 Outubro 2016

_____. Presidente Michel Temer. **Discurso do senhor presidente da República, Michel Temer, durante encontro privado dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS**. 2016b.

_____. Presidente Michel Temer. **Palavras do senhor presidente da República, Michel Temer, em reunião dos Chefes de Estado do BRICS com o Conselho Empresarial do BRICS**. 2016c.

_____. Presidente Michel Temer. **Palavras do senhor presidente da República, Michel Temer, em Sessão Plenária da VIII Cúpula do BRIC**. 2016d.

_____. Presidente Michel Temer. **Declaração à imprensa do senhor presidente da República, Michel Temer, durante a cerimônia de intercâmbio de atos bilaterais - Goa/Índia**. 2016e.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Índia: Comércio Exterior**. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. 2016f.

COZENDEY, Carlos Márcio. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG. 181 p. 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress**. FAO, Roma, 2015.

FONTAINE, Dana de la; SEIFERT, Jurek. **The Role of South-South Cooperation in present Brazilian Foreign Policy: Actors, Interests and Functions**. Institute of Latin American Studies, 2010.

FONTES, Leonardo de Oliveira. **Raízes do Neoliberalismo Brasileiro: uma Análise Sociológica do Processo de Abertura Comercial**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011.

FONSECA, Pedro Cezar. **O Processo de Substituição de Importações**. In: (Org.) REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIAMBIAGI, Fabio, et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GONÇALVES, Natália Barbosa Argiles. **As relações Brasil-Índia (1991-2014): Perspectivas estratégicas em uma ordem global em mudança**. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 2014.

HERZ, Monica et al. **A Coordenação dos BRICS nos Fóruns Multilaterais**. BRICS Policy Center, 2012.

HIRST, Monica Ellen Seabra. **A Relação Brasil-Estados Unidos desde uma Perspectiva Multidimensional**: Evolução Contemporânea, Complexidades Atuais e Perspectivas para o Século XXI. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 2013.

International Monetary Fund. **World Economic Outlook**. International Monetary Fund: Washington, 2016.

KRUGMAN; Paul. OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**: Teoria e Política. Pearson, São Paulo, ed. 8, 2010.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina. Saraiva, 2004.

LAFER, Celso. **O Convênio do Café de 1976**. Perspectiva: São Paulo, 1979.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.48, n. 1, p. 24-59, Junho 2005.

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de Direito Internacional Público**. *Revista dos Tribunais*: São Paulo, ed. 8, 2014.

MELLO, Celso Albuquerque de. **Direito Internacional Econômico**. Renovar: Rio de Janeiro. 1993.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio. **A cooperação técnica do Brasil com a África**: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.58, n. 1, p. 5-22, Junho 2015.

OCDE-FAO. **Perspectivas Agrícolas 2015-2024**. OCDE-FAO, 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf>> Acesso em: 24 Outubro 2016.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Brasil-China**: uma relação sul-sul. *Cadernos Adenauer*. v. 1, n.1, p. 117-127, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014**. AUSTRAL: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 3, n. 6, p. 11-36, Julho-Dezembro 2014.

PEREIRA, José Maria Dias. **Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil**. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, Julho-Dezembro 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balanço da política externa de Dilma Rousseff**: Perspectivas Futuras. *Revista Relações Internacionais*: Lisboa. n. 44, p. 25-35, Dezembro 2014.

SILVA, André Luiz Reis da. **Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010)**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 37, n.1, p. 143-184, Janeiro-Abril 2015.

SILVA, André Luiz Reis da; ANDRIOTTI, Luiza Salazar. **A Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003 - 2010)**. Revista Conjuntura Austral: Porto Alegre. v. 3, n.14, 2012.

SILVEIRA, Larissa Miguel da. **Direito Internacional Econômico**. UniSul Virtual: Palhoça. 2ª ed. 2007.

SOARES, Josuá Gihad. **Índia, Segurança Alimentar e a Organização Mundial do Comércio: O Elefante na Sala**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

THORSTENSEN, Vera. **A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência**. Revista Brasileira de Política Internacional. v.1, n. 1, Brasília, Janeiro-Junho 1998.

VIEIRA, Maíra. **Relações Brasil-Índia (1991-2006)**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata. **Idéias e Instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. v. 23, n. 2, p. 245-293, Julho-Dezembro 2001.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. **India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership**. Global Governance. v. 17, n. 4, p. 507-528, Outubro-Dezembro 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internaciona. Rio de Janeiro. v. 29, n. 2, p. 273-335, Julho-Dezembro 2007.

WORLD BANK. **India**. 2014. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/india>> Acesso em: 24 Outubro 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes**. 2005. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm> Acesso em: 30 Outubro 2016.