

SANDRA APARECIDA CARDOZO

BRASIL E ÍNDIA: IDENTIDADES AUTONOMISTAS E A  
RECONFIGURAÇÃO DA IDENTIDADE SUL

Campinas  
2012





Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

SANDRA APARECIDA CARDOZO

BRASIL E ÍNDIA: IDENTIDADES AUTONOMISTAS E A  
RECONFIGURAÇÃO DA IDENTIDADE SUL

**Tese de Doutorado apresentada ao  
Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, para obtenção do Título de  
Doutor em Ciência Política.**

Orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE  
DEFENDIDA POR SANDRA APARECIDA CARDOZO,  
E ORIENTADA PELO PROF. DR. SHIGUENOLI MIYAMOTO.  
CPG, 15/03/2012

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

C179b

Cardozo, Sandra Aparecida, 1972-  
Brasil e Índia: identidades autonomistas e a  
reconfiguração da identidade sul / Sandra Aparecida  
Cardozo. - - Campinas, SP : [s. n.], 2012.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de  
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política internacional. 2. Brasil – Relações exteriores  
– Índia. 3. Índia – Relações exteriores – Brasil. I. Miyamoto,  
Shiguenoli, 1948. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Brazil and India: autonomous identities and the  
southern identity reconfiguration Brazil and India

**Palavras-chave em inglês:**

World politics

Brazil – Foreign relations – India

India – Foreign relations - Brazil

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutor em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Paulo Cesar Manduca

Marcos Alan Fagner dos Santos Ferreira

José Alexandre A. Hage

**Data da defesa:** 15-03-2012

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política

SANDRA APARECIDA CARDOZO

**BRASIL E ÍNDIA: IDENTIDADES AUTONOMISTAS E A RECONFIGURAÇÃO DA  
IDENTIDADE SUL**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de  
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, da Universidade Estadual de Campinas,  
sob a orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde à redação final  
da tese defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em 15/03/2012.

Banca Examinadora:

**Titulares**

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto - Orientador

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca

Prof. Dr. Marcos Alan Fagner dos Santos Ferreira

Prof. Dr. Jose Alexandre Althayde Hage

**Suplentes**

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Prof. Dr. Andrei Koerner

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

Campinas  
Março de 2012



## RESUMO

Este trabalho analisa como a interação entre Brasil e Índia nos anos 2000 tem relação com as trajetórias autonomistas dos dois países. Apoiado no construtivismo para execução do desenvolvimento do estudo, as políticas internacionais de cada um dos países são apresentadas, inicialmente, no decorrer de um longo período, incluindo o da Guerra Fria, onde se percebem os princípios, ideias e identidades autonomistas e críticas à estruturação do poder mundial. Na mesma perspectiva, a análise caminha para a exposição de posturas e atuações de Brasil e Índia, no mundo pós-Guerra Fria, e demonstra perante as mudanças das políticas internacionais de cada um, a preservação de posturas autonomistas, a defesa do multilateralismo e a participação dos países em desenvolvimento nas instâncias decisórias internacionais. Por fim, são expostas as principais formas de interações entre Brasil e Índia e suas posturas concertadas sobre grandes temas da agenda internacional. Argumenta-se que a aproximação entre Índia e Brasil, nos últimos anos, advém do conhecimento que cada país tem um do outro, da defesa de valores dos países em desenvolvimento, ou seja, a convergência de identidades que alavancam novas idéias e interesses. Estes elementos, então, contribuem para a reconfiguração da identidade sul no mundo pós-Guerra Fria.

## ABSTRACT

This paper analyzes how the interaction between Brazil and India in the 2000s is related to the autonomous trajectories of the two countries. Based on the constructivism as to execute the development of the study, the international policies of each country are presented, initially, over a long period, including the Cold War, in which we can meet the principles, ideas, autonomous identities and some critics to the structuring of world power. Under the same perspective, the analysis moves to the exposure of Brazil and India postures and performances in the post-Cold War context and it demonstrates before the changes of the international policy of each one the preservation of autonomy postures, the defense of multilateralism and the developing countries participation in international decision-makers. Finally, it exposes the main forms of interactions between India and Brazil and their postures, arranged within major topics of the international agenda. It is argued that the nearness of India and Brazil in recent years comes from the knowledge each country has from one another, from the defense of values in developing countries, i.e. the convergence of identities that leverage new ideas and interests. These elements then contribute to the reconfiguration of southern identity in the post-Cold War era.



## AGRADECIMENTOS

Ao terminar esta tese agradeço a todos que conviveram comigo e compartilharam esse processo de doutorado. Por tratar de um tema que envolve outro país, a Índia, tive o prazer de conhecer e conversar com pessoas atraídas por este país nos seus mais diversos aspectos.

Agradeço ao apoio institucional da Unicamp, ao CNPq por ter concedido a bolsa e ao professor Shiguenoli Miyamoto, meu orientador, pela parceria também no doutorado.

Aos meus amigos de longa data Glaucia, Bia, Gilberto, Fábria e Patrícia e todos aqueles que mesmo de longe acompanharam mais esta etapa por que passei e à Luciana, nova e grande amizade, pelo tempo que estive por Campinas. Aos meus também novos colegas da UFU, em Uberlândia, pelas dicas e interlocuções.

Agradeço especialmente à minha família. Aos meus pais Beijamin e Araci pela firme crença de que os estudos poderiam fazer diferença em nossas vidas, pela presença e compreensão. Às minhas irmãs Silmara e Soraia por suas presenças constantes, amizades e afeto. Aos meus cunhados Luis André e Carlos que acompanham os lemas e temas de nossa família. À minha querida sobrinha, Luisa, que trouxe alegria às nossas vidas e desde cedo incorporou ao seu vocabulário a palavra tese. À querida Isabela, a mais nova a chegar e também nos trazer alegria.

Ao Wellington pelo amor e companheirismo de todos esses anos, um agradecimento especial. Obrigada pelo incentivo e por compartilhar essa fase de minha vida.



## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	13
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO GERAL: O DEBATE TEÓRICO E A ANÁLISE DE BRASIL E ÍNDIA À LUZ DE PRECEITOS DO CONSTRUTIVISMO.....	19
1.1. Teoria e debate nas relações internacionais.....	19
1.2. Teorias sistêmicas e a concepção de interesse.....	21
1.3. Pilares do construtivismo e a crítica ao racionalismo.....	25
1.3.1. Construtivismo como abordagem teórica.....	28
1.3.2. As variações de abordagem e o papel da identidade nas análises.....	35
1.4. A concepção Norte e Sul da ordem internacional.....	38
1.5. Transformações internacionais, novas concepções de ordem internacional e Brasil e Índia a caminho da ressignificação do Sul.....	43
1.6. Caminho da análise das relações Brasil-Índia.....	50
CAPÍTULO II - O BRASIL E A CONSTRUÇÃO DAS BASES AUTONOMISTAS E UNIVERSALISTAS DA IDENTIDADE INTERNACIONAL.....	57
Introdução.....	57
2.1. O incipiente parâmetro de autonomia.....	60
2.2. A formulação conceitual da autonomia.....	63
2.3. O reforço ao princípio autonomista.....	68
2.3.1. Política Nuclear e questões de Segurança.....	72
2.4. A atuação multilateral brasileira.....	73
2.5. A difícil década de 1980.....	76
CAPÍTULO III – A ÍNDIA E A IDENTIDADE AUTONOMISTA NA CONCEPÇÃO DO NÃO-ALINHAMENTO.....	79
Introdução.....	79
3.1. Antecedentes históricos.....	80
3.1.1. A luta contra Império Britânico e a concepção de autonomia antes da independência.....	82
3.2. Índia independente: paradigmas de uma nação.....	92
3.3. O paradigma nehruviano de política internacional.....	97
3.4. A <i>realpolitik</i> e o não-alinhamento como identidade.....	105
3.4.1. Questões de Segurança.....	107
3.5. Atuação multilateral.....	111
3.5. A difícil década de 1980.....	113
CAPÍTULO IV: O BRASIL E A RETOMADA DAS BASES DAS IDENTIDADES AUTONOMISTAS E UNIVERSALISTAS.....	117
Introdução.....	117
4.1. Mudanças de rumo nos anos 1990.....	118

4.2. Os anos 2000 e a retomada de ideias autonomistas.....	122
4.2.1. Política externa universalista.....	122
4.2.2. América Latina, África e Ásia.....	123
4.2.3. Expansão das parecerias.....	128
4.2.4. Mecanismos inter-regionais, governança global e posicionamentos internacionais.....	129
4.3. A identidade autonomista do Brasil.....	135
CAPÍTULO V: A ÍNDIA, AS TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA INTERNACIONAL E MANUTENÇÃO DA AUTONOMIA.....	141
Introdução.....	141
5.1. As transformações no sistema internacional e os desafios emergentes.....	141
5.2. Transformações e governos.....	144
5.2.1. Reformas na política conômica.....	146
5.3. Atuação no sistema multilateral de comércio internacional.....	148
5.4. A diversidade de parcerias.....	150
5.5. Resistência ao TNP e o significado dos testes nucleares.....	155
5.6. Relações com os Estados Unidos.....	160
5.6.1. Acordo Nuclear Civil.....	162
5.6.2. Questionamento sobre a autonomia.....	164
CAPÍTULO VI: BRASIL E INDIA: APROXIMAÇÃO, INTERAÇÃO E INTERESSES NA REDEFINIÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL.....	169
Introdução.....	169
6.1. Brasil e Índia: da distância bilateral ao encontro multilateral.....	169
6.2. A iminência da aproximação.....	176
6.3. Ideias e interesses e aproximações entre Brasil e Índia.....	181
6.3.1. Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).....	182
6.3.2. A formação do G-20 OMC (Organização Mundial do Comércio).....	190
6.3.3. O G-04 e o Conselho de Segurança da ONU.....	196
6.3.4. O diálogo no formato BRIC (Brasil, Rússia, China e Índia).....	200
6.3.5. A participação no G-20 Financeiro.....	202
6.3.6. BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China).....	204
6.4. Relações Bilaterais: parceria estratégica.....	206
CONCLUSÕES.....	215
BIBLIOGRAFIA.....	225

## APRESENTAÇÃO

Esta tese apresenta a trajetória de Brasil e Índia no campo da definição das identidades e interesses da política internacional, a fim de entender como estes dois países estão reconfigurando a identidade Sul no mundo pós-Guerra Fria. Observa-se, nos últimos anos, a participação de Brasil e Índia em múltiplas arenas internacionais de negociações, demandas políticas coordenadas - áreas de comércio, arquitetura financeira, mudança climática e segurança coletiva - e na construção de um processo aproximativo através de cooperação e comércio bilaterais.

A compreensão da aproximação entre Brasil e Índia se consubstancia ao verificar que os dois países atuam, nos dias de hoje, em direção a reformas de estruturas da política mundial pós-45, ainda remanescentes. Ao analisar a política internacional de cada um dos países, no decorrer do período da Guerra Fria, depara-se com posições e críticas à estruturação do poder mundial, fator que permitiu Brasil e Índia, com modos próprios, construir atuações além da órbita Leste/Oeste, da mesma forma que se posicionaram com posturas reivindicativas nas áreas de comércio multilateral, na arquitetura financeira e de segurança coletiva mundial.

Na primeira década dos anos 2000, particularmente a partir de 2003, várias atuações conjuntas e coordenação política no sistema internacional podem ser verificadas: o Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); a liderança no G-20 no sistema multilateral do comércio, na OMC; a campanha conjunta para a reforma da ONU e a reivindicação de participações com um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; o G-5 (diálogo ampliado do G-8); o G-20 financeiro; a iniciativa BRIC; o BASIC (*Brazil, South Africa, India and China*), grupo sobre acordo climático formado na Conferência de Copenhague em 2009. Coadunam-se a estas iniciativas a intensificação das relações bilaterais.

Os fatores delineados acima justificam a escolha do tema: a aproximação entre Brasil e Índia nos anos 2000 e a interação destes países com o sistema internacional ganham maior explicação quando analisados dentro de uma dimensão maior de tempo. Ainda, no escopo da política internacional, a relevância do estreitamento político entre

Brasil e Índia se justifica quando observada a ausência deste vínculo em períodos antecedentes. Historicamente não há constatação de relações bilaterais estreitas ao longo da segunda metade do século XX. Mas, embora não tenham tido relações bilaterais estreitas, Brasil e Índia construíram posicionamentos que representaram demandas por maior importância do multilateralismo em defesa dos países em desenvolvimento.

Este trabalho se desenvolve através de um exame conceitual, histórico e analítico e faz uso dos instrumentos da abordagem construtivista, por incorporar componentes ideacionais constitutivos do auto entendimento de Brasil e da Índia nas relações internacionais. O construtivismo na área de relações internacionais é compreendido como uma meta-teoria, em que o ponto de partida é a mutualidade constitutiva entre agentes e estrutura. Neste aspecto, o construtivismo afasta-se do domínio de teorias racionalistas e agrega elementos ideacionais e de identidades à análise da política internacional. Afasta-se também do individualismo metodológico inerente às teorias de escolha racional e apresenta uma crítica ao pressuposto de que interesses nacionais sejam estritamente definidos objetiva e exogenamente na interação internacional. Ainda, entende-se que as identidades ganham significados dentro de um mundo específico e as identidades de Estados, propriamente, emergem de suas interações com os diferentes ambientes social, doméstico e internacional.

Por este caminho chega-se à questão fundamental: como se dá a aproximação e atuação conjunta de Brasil e Índia num entendimento intersubjetivo e numa qualidade constitutiva de um sistema internacional pós-Guerra Fria. O argumento que se desenvolve é o de que a aproximação entre Brasil e Índia configura uma relação constitutiva de identidades e interesses. As atuações conjuntas têm por base a formação de uma identidade de “Grandes Países em Desenvolvimento” e interesses convergentes no âmbito da governança internacional. Estas ações concertadas alavancam novas ideias e interesses que favorecem uma ordem multipolar e maior participação dos dois países nas instâncias decisórias multilaterais além do princípio de explorar o domínio da cooperação Sul-Sul, criando ideias sobre o novo Sul. Mas na base deste argumento reside o pressuposto de que a busca de autonomia e contestação da ordem internacional através da convencionalizada política do não-alinhamento indiano e das concepções da política externa brasileira independente, em vários desdobramentos, elaboradas na segunda metade do século XX, são partes

subjacentes das identidades internacionais de Brasil e Índia. Com os princípios de autonomia e da multipolaridade, estes países incorporaram as prerrogativas do desenvolvimento socioeconômico nas políticas externas, caracterizando-os como revisionistas em grandes instâncias. Em outros termos, a atuação conjunta de Brasil e Índia no mundo pós-Guerra Fria, além de constituir novas identidades e interesses, neste contexto específico, tem como referencial uma reserva de experiências prévias.

Verifica-se que as mudanças no sistema internacional deflagradas no final do século XX, e que continuam sendo processadas, vêm infiltrando espaços para a atuação dos grandes países em desenvolvimento, tais como Brasil e Índia, em suas múltiplas especificidades como potências regionais e grandes economias emergentes, mas também há a constatação de que estes dois grandes países em desenvolvimento foram criando novas ideias de cooperação, particularmente a partir de 2003, na inter-relação com o sistema internacional.

Eleger o construtivismo é tomar por base seu aspecto ontológico de mutualidade constitutiva. Como critério de análise, propõe-se tratar cada país em particular, Brasil e Índia, para evidenciar as identidades autonomistas destes países, enquanto grandes países do Sul, que advêm de décadas passadas. Dessa forma, se entende a ressignificação do princípio de identidade Sul e de políticas externas autônomas, subjacentes ao “estoque de conhecimento disponível”, compreendido como particularidades, valores, ideias de política externa, outrora evidenciados, mas tidos como um estoque de referências no início do século XXI.<sup>1</sup>

Nesse sentido, compreender a atuação compartilhada de Brasil e Índia na primeira década dos anos 2000 requer, inicialmente, recorrer a fatores e posturas destes dois países que imprimiram conceitos de política externa pautados pelo discurso da autonomia nas relações internacionais. Na perspectiva de identificar posturas autonomistas e reivindicatórias, a motivação dos posicionamentos assumidos e da aproximação política de Brasil e Índia no mundo pós-Guerra Fria devem ser compreendidos e os movimentos discursivos das relações devem ser evidenciados.

---

<sup>1</sup> Ressignificação é um termo utilizado por LIMA (2008) para análise da política externa brasileira. “Estoque de conhecimento” tem origem na sociologia e é utilizado por algumas abordagens construtivistas que remetem a acontecimento do passado, experiências prévias, em que significados intersubjetivos predominam (HOPF, 2002).

A escolha do construtivismo, que não desconsidera os elementos materiais na compreensão da estruturação da política mundial, deve-se à observação de que nas relações entre Brasil e Índia não sobressaem interesses competitivos e conflituosos no processo recente de aproximação. A tradição realista, por exemplo, tomou corpo pela demarcação do Estado como ator principal com foco nos conflitos e na força deste ator na interação com outros Estados. Porém, o realismo clássico e o neorealismo ao fundamentarem as explicações nas capacidades materiais e ao não tratarem como central a importância das organizações internacionais, as políticas domésticas e cooperação, por exemplo, abriram margem à ascensão e exequibilidade de outras abordagens teóricas que demarcaram suas análises em fatores subdimensionados pela vertente realista. Ademais, o construtivismo abre caminho para equacionar a dicotomia entre política externa e elementos sistêmicos por comportar o conteúdo das identidades do Estado, permitindo assim entender a ação do Estado no sistema internacional. De forma geral, o poder explicativo das teorias se faz em decorrência da escolha do objeto.

Neste trabalho os interesses nacionais não são tratados como objetivos e dados exogenamente na interação internacional e sim interpretados por meio das ideias que os constituem. Também não se desconsidera a busca de poder pelos países em questão, não obstante, compreendida dentro dos fatores ideacionais. Considera-se que as identidades são produzidas e criadas a serviço dos interesses dos agentes, ou seja, dos Estados. Desse modo, a política externa também pode ser interpretada como a promoção das identidades (KOWERT, 1999).

Na esfera sistêmica, observa-se, por exemplo, que ideias e interesses de Brasil e Índia de contribuem para uma ordem multipolar, fator de identidade entre os dois países. Constata-se também que a partir de 2003 predominou a crença, nas concepções brasileiras, de que a Índia poderia ser uma parceria para contrabalançar a estrutura de poder mundial e imprimir nas relações internacionais anseios de grandes países em desenvolvimento.

Ao tomar como base a interação dos agentes e estrutura, adere-se a outro pressuposto construtivista para o auxílio da análise proposta: fundamentar a pesquisa pela questão como, ao invés de por que, os interesses são construídos através do processo de interação entre Brasil e Índia. Ou seja, investigar como determinadas disposições

interpretativas foram socialmente construídas e como certas práticas foram possíveis (CHECKEL, 2008; DOTY, 1993).

Sobre a escolha metodológica e a abordagem teórica que orientam o trabalho há uma observação que merece atenção. Esta não é uma tarefa de análise de política externa e nem de coalizões, embora sejam componentes dos temas apresentados. Mas um meio de vinculação dos níveis nacionais e internacionais no exame dos países em questão. Por isto há uma interposição recorrente entre temas de política externa e internacional.

Obviamente, ressaltam-se também os múltiplos interesses e campos de atuação de Brasil e Índia em diversos setores, regionais e internacionais, que se dissipam de interesses comuns entre os dois países, por isto não se trata de fechar as características destes dois países em categorias, mas traçar as concepções autonomistas e a defesa da multipolaridade como identidades que os aproximam. Ainda como efeito de notas introdutórias e com o propósito de expor a relevância deste estudo, reproduz-se a observação de Amorim:

(...) Margaret Beckett [Ministra das Relações Exteriores do Reino Unido] dizia: “Nós hoje vemos esses grupos no mundo, vemos o BRICS, o G-04, vemos o G-20, vemos o G-08 + 5 etc. O que é que existe em comum a todos estes grupos?” É a presença do Brasil. Então, isso é algo que está acontecendo e que motiva a reflexão. Então, pensando nas coisas que teremos a fazer no futuro, está o desenvolvimento dessa dimensão do planejamento, internamente, e em contato com a academia (AMORIM, 2007c: 16).

Ao trazer estas reflexões para o mundo da academia, deve-se acrescentar ao que existe em comum aos agrupamentos citados por Margaret Beckett é a presença do Brasil, não somente, mas também da Índia.

\*\*\*

A tese tem dois desdobramentos. Primeiro, a demarcação teórica orientada pela flexibilidade interpretativa do construtivismo que possibilita a incorporação de elementos internos dos Estados na análise da política internacional, apresentada no primeiro capítulo. O segundo desdobramento apresenta os dois países, separadamente, esboçando em cada um as formas de construções conceituais de políticas internacionais autônomas, defesa do multilateralismo, valores como justiça nas instituições multilaterais, entre outros fatores nas suas particularidades, num longo período temporal no qual se encontram as bases das identidades Sul do Brasil e da Índia, tratados aqui como estoque de conhecimento disponível, especificamente nos capítulos II e III.

Nos capítulos seguintes, IV e V, mantém-se a regra de tratar os países separadamente, mas num contexto de modificações internacionais pós-Guerra Fria. O capítulo VI cumpre o papel de expor a trajetória das relações entre Brasil e Índia, apresenta o processo de aproximação e as proposições conjuntas de uma ordem internacional multipolar num mundo pós-Guerra Fria. Como se demonstrará, esta aproximação se evidencia propriamente na primeira década dos anos 2000, nas suas ações cooperativas, concertadas e bilaterais. Constata-se, neste encaminhamento, uma reconfiguração das demandas do Sul no atual sistema internacional.

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO GERAL: O DEBATE TEÓRICO E A ANÁLISE DE BRASIL E ÍNDIA À LUZ DE PRECEITOS DO CONSTRUTIVISMO

Este trabalho elege o construtivismo como abordagem teórica para analisar a aproximação política entre dois países, especificamente Brasil e Índia. A premissa central é a noção de que interesses não são definidos objetiva e exogenamente na interação internacional, mas sim interpretados pelo viés de ideias e identidades. Entende-se que o construtivismo equaciona a dicotomia entre política externa e política internacional, uma vez que insere no debate acadêmico a relação agente-estrutura como mutuamente constituídos. O objetivo deste capítulo é estabelecer uma discussão teórica e localizada, dentro da teoria das relações internacionais, das premissas e conceitos que sustentam as proposições do construtivismo nas relações internacionais.

Tal movimento se faz necessário para lançar luz à análise da aproximação entre Brasil e Índia e pontuar perspectivas analíticas de modo a entender como estes dois países em desenvolvimento reforçam os anseios para maior participação e mudanças nas regras de governança global. Para isso, considera-se o papel conferido às ideias, identidades e interesses.

#### 1.1. Teoria e debate nas relações internacionais

Os paradigmas centrais do campo das relações internacionais, realismo e institucionalismo neoliberal, além de conjugarem o racionalismo, são postulados como vertentes que ignoram as políticas domésticas. Esta observação é feita por Milner (1998) que reivindica que os teóricos das relações internacionais deveriam fazer uma análise sistemática de política doméstica. Por outro lado, existem autores que dão grande importância aos *decision makers* (MILNER, 1998: 776), assim como análises que recaem sobre a política externa das elites, apregoadas pelos estudos de *Foreign Policy Analysis* (FPA), e até mesmo as que consideram atributos psicológicos. Por outro lado, à parte desta dualidade, num aspecto geral, o campo construtivista reconhece a co-determinação entre

agentes e estruturas como elemento substancial para a análise, mas reconhece também a dimensão cultural da política externa e interesse nacional provindos de ideias, como algo não objetivamente dado.<sup>2</sup>

A escolha pela vertente construtivista justifica-se pelo objeto de investigação, ou seja, a aproximação e atuação conjunta de Brasil e Índia num entendimento intersubjetivo e numa qualidade constitutiva de um sistema internacional pós-Guerra Fria. Aderindo à afirmativa de que as perspectivas de estudos das relações internacionais podem ser entendidas em termos do que elas nos mandam investigar e como investigar (BUZAN, 2002), o estudo das relações entre Índia e Brasil será direcionado pela hermenêutica e afasta-se tanto do estruturalismo e racionalismo, predominantes nas vertentes neorrealistas e institucionalistas neoliberais, quanto da análise de política externa que se concentra em processos, burocracias e atores internos.<sup>3</sup>

Na sequência, há uma exposição do debate teórico iniciado com os parâmetros conceituais de Waltz (2002), que faz uma distinção teórica e metodológica entre os níveis de análise nacional e internacional. Por este meio, insere-se uma vertente alternativa ao estruturalismo e racionalismo de Waltz: o construtivismo, ao incorporar fatores ideacionais e o conteúdo dos interesses e identidades de Estado nas análises de relações internacionais, bem como um entendimento de que o mundo das relações internacionais faz parte de um processo de mutualidade constitutiva entre agentes e estrutura.

---

<sup>2</sup> Andrew Latham (1999) faz, por exemplo, uma análise da política de segurança da Índia nesta perspectiva. Em *Constructing National Security Culture and Identity in Indian Arms Control and Disarmament Practice*, Latham propõe que o interesse nacional da Índia não é óbvio ou simplesmente derivado de uma distribuição global de capacidades, numa crítica à definição de interesse nacional de orientação realista. Outro exemplo é o estudo sobre a Índia com base no construtivismo é o de Gitika Commuri (2006), *National Identity Discourses and Foreign Policy: The Case of India*, Dissertação apresentada à *Faculty of the Graduate School University of Southern California*.

<sup>3</sup> O campo de *Foreign Policy Analysis* (FPA) também compreende que a política externa de um Estado é um produto de atores domésticos e internacionais. Num diálogo sobre os dois campos, Checkel (2008) aponta similaridades e diferenças entre FPA e o construtivismo. As similaridades residem mais nas vertentes americanas do construtivismo que compartilham um foco comum com um braço cognitivo da FPA, sobre o aspecto de como os *policy makers* criam situações através de processos cognitivos. Compartilham também o papel dos agentes. Mas, enquanto FPA examina as bases de entendimento e psicológico no nível individual no que afeta a política externa, o construtivismo examina o contexto social e explora o papel da compreensão social. As diferenças estariam também no aspecto epistemológico, uma vez o campo de *Foreign Policy Analysis* estaria quase todo unificado numa epistemologia positivista. No entanto, uma aproximação do construtivismo poderia servir como uma suplementação ao campo da *Foreign Policy Analysis* (CHECKEL, 2008).

## 1.2. Teorias sistêmicas e a concepção de interesse

O peso conferido à estrutura que os Estados estão envolvidos é a base da formulação teórica proposta por Waltz (2002). Neste modelo, a concepção sistêmica das relações internacionais tem como pressuposto as unidades do sistema, os Estados e suas interações. A relação destas unidades e a forma como estão posicionadas dizem respeito à estrutura do sistema. Em sua observação:

A estrutura de um sistema atua como força constrangedora e disciplinadora, e porque o faz as teorias sistêmicas explicam e predizem menos continuidade dentro do sistema. Uma teoria sistêmica mostra por que motivo mudanças ao nível das unidades produzem menos mudanças nas resultantes do que as que esperaríamos na ausência de constrangimentos sistêmicos (WALTZ, 2002: 100).

A teoria de Waltz (2002) explica regularidades de comportamento, possibilitando a previsibilidade de resultados nas interações dos Estados em um sistema internacional anárquico. Porém, não considera essa estrutura como estática. Para o autor, as estruturas parecem estáticas por frequentemente durarem longos períodos. No entanto, prediz que, mesmo quando não mudam, são dinâmicas e afetam o resultado das interações.

Waltz também concebe a área de relações internacionais como distinta de outros domínios sociais, econômicos e internacionais. Da mesma forma, enfatiza a diferenciação do ambiente interno dos Estados e a estruturação do sistema internacional. Numa perspectiva sistêmica, a teoria de Waltz descreve as pressões que os Estados estão sujeitos, mas não estabelece como os Estados reagem a estas pressões, a não ser pela busca da sobrevivência. A teoria sistêmica revela as mudanças entre sistemas, mas não contempla o que se encontra fora da esfera da teoria.

As premissas desta teoria sistêmica/estruturalista das relações internacionais se detêm aos elementos das forças e pressões do nível internacional. Os fatores nacionais, embora não sejam desconsiderados, não assumem valores explicativos. Waltz alega que mesmo existindo forças atuando tanto no nível internacional quanto no nacional é possível construir uma teoria das relações internacionais sem uma teoria de política externa simultaneamente.

Há um esforço teórico em Waltz pela distinção entre os níveis nacionais e internacionais não somente como parâmetro conceitual, mas também metodológico. Waltz,

embora reconheça as variações e características internas dos Estados, molda sua teoria pelo pressuposto de que a estrutura política internacional determina as variáveis da política internacional e o Estado não é um poder agente que influencia esta esfera. Neste sentido, as variáveis domésticas devem ser utilizadas para explicar as políticas externas dos Estados, pois uma explicação estrutural não tem as prerrogativas para explicar as políticas externas de cada país e sim as tendências gerais e características da política internacional. Como assinala, “uma teoria das relações internacionais só pode ter êxito se as estruturas políticas forem definidas de forma a identificarem os seus efeitos causais e a mostrarem como esses efeitos variam à medida que a estrutura muda” (WALTZ, 2002: 101).

Para Waltz (2002) a ação do Estado no sistema internacional provém do interesse nacional que assegura a sua sobrevivência no sistema. O interesse nacional se traduz na sobrevivência do Estado, num princípio de autoajuda através das escolhas racionais para este fim, num meio que “seleciona” os comportamentos aptos à estrutura anárquica do sistema internacional.

Sobre este aspecto, Krasner (1978) relata que a perspectiva realista tem tratado o interesse nacional através de um modelo lógico-dedutivo de política internacional, ou seja, dadas as condições do sistema internacional os Estados agem para proteger sua integridade política e territorial. Ou seja, os Estados se comportam de acordo com a distribuição de poder no sistema internacional. Para Krasner, enquanto o caminho lógico-dedutivo pode ser muito poderoso em certas circunstâncias, deve ser complementado por uma interpretação estadista de interesse nacional indutiva e empírica.

Na definição de interesse nacional, Krasner estabelece, além de enfatizar a análise empírica, um debate com as vertentes liberal e marxista e se contrapõe a elas por considerar que estas linhas teóricas percebem as instituições governamentais formais como recipientes relativamente passivos das pressões da sociedade. O elemento chave, de onde decorre o debate com o marxismo e o liberalismo, na definição de interesse nacional de Krasner, condiz com a capacidade dos *decision-makers* centrais de cuidar das próprias políticas acima das oposições existentes das várias esferas da sociedade, de forma que ocorra um insulamento do próprio Estado. Além disso, propõe que o fator principal para entender interesse nacional é ter clareza que os objetivos de ação externa estabelecidos pelo Estado

são ideológicos<sup>4</sup>. Entretanto, Krasner mantém o Estado como unidade num sistema estável à semelhança de mercados perfeitos (KRASNER, 1978).

Esta consideração de interesse abre o campo para o debate teórico propulsionado pelo construtivismo. Weldes (1996) concorda com os realistas clássicos e neorealistas sobre o interesse nacional para a política internacional, mas não compartilha com a forma como conceituam e propõe que o interesse nacional deveria ser entendido como uma construção social. Numa perspectiva construtivista, então, argumenta que os oficiais do Estado, antes de agirem, se envolvem num processo de interpretação da ordem. Face uma determinada situação, oficiais interpretam como responder à situação (WELDES, 1996).

Da mesma forma que o neorealismo, o institucionalismo neoliberal também tem o racionalismo como ponto de partida e considera que os atores agem pelo auto interesse. Similarmente, as duas vertentes, neorealismo e institucionalismo neoliberal, estabelecem que identidades e interesses são exógenos e dados. *"In such models, actors' preferences and causal beliefs are given, and attention focuses on the variation in the constraints faced by actors"* (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993: 4).

Na análise da interação entre os Estados, tanto para o neorealismo quanto para o institucionalismo neoliberal, os interesses são um valor dado. Goldstein e Keohane (1993) partem de premissa racionalista da ação dos atores, mas aderem ao pressuposto de que ideias importam. No entanto, assumem o que chamam de meio termo deste debate.

But even if we accept the rationality premise, actions taken by human beings depend on the substantive quality of available ideas, since such ideas help to clarify principles and conceptions of causal relationships, and to coordinate individual behavior. Once institutionalized, furthermore ideas continue to guide action in the absence of costly innovation (GOLDSTEIN and KEOHANE, 1993: 5).

Para Goldstein e Keohane, ideias tanto como interesses têm peso causal nas explicações da ação humana e ideias são frequentemente determinantes para a política governamental. Mas esta relação causal ocorre dentro de três preceitos circunscritos ao institucionalismo neoliberal: necessidade dos indivíduos determinarem suas próprias preferências e as alternativas políticas estratégicas para alcançar tais objetivos; ideias como

---

<sup>4</sup> A análise dos Estados Unidos, como caso específico de estudo por mecanismo indutivo, como fez Krasner (1978), revela que o aumento da competição econômica, a segurança no fornecimento, a promoção externa dos objetivos materiais da política externa e objetivos ideológicos mantiveram-se ao longo do tempo como fatores que compõem o interesse nacional do país, tarefa exclusiva dos *decision-makers* centrais que garantem a autonomia do Estado. Krasner dá uma visão estatista à política externa e trata dos aspectos de continuidade da política norte-americana seguida como um objetivo dado conduzido pela unidade estatal.

ajuda aos indivíduos na seleção de um resultado entre um conjunto de possibilidades viáveis; e o papel das instituições que dão continuidade às ideias.

Adler (1999), no entanto, não concorda que o tratamento dado por Goldstein e Keohane às ideias seja um meio termo entre abordagens realista (positivista) e interpretativista (relativista ou pós-positivista). Adler entende que os autores expõem ideias como crenças, mantidas por indivíduos, que podem afetar escolhas e resultados políticos. Assim, ideias e conhecimentos individuais são transformados em variáveis que têm efeitos causais nas escolhas políticas, preceitos da perspectiva de escolha racional. Mas, para Adler (1999) somente o construtivismo faz este meio termo entre abordagens realista (positivista) e interpretativista (relativista ou pós-positivista).

Na avaliação de Ruggie (1998), o institucionalismo neoliberal concede um papel causal limitado para fatores ideacionais. Goldstein e Keohane, embora tenham dado espaço nas análises institucionalista, atribuem às ideias o papel para facilitar ações em situações de complexidade ou fornecer pontos específicos sobre possibilidades de coalizões. Ou seja, ideias como uma variável adicional interveniente entre poder, interesse e resultado.<sup>5</sup>

Ruggie (1998), numa linha crítica ao racionalismo, classifica o neorealismo e o institucionalismo neoliberal, preservando as diferenças, como neoutilitarismo, uma vez que os preceitos são importados da economia. O neoutilitarismo ao considerar identidades e interesses como exógenos e dados não problematiza os interesses e identidades dos atores, como a moderna economia não explica a origem dos mercados, pois toma a existência como garantida. Neste aspecto, o neoutilitarismo, além de ter uma visão circunscrita de ideias, não coloca a estrutura constitutiva como elemento de análise.<sup>6</sup>

Em suma, sobre o neorealismo e o institucionalismo neoliberal constata-se:

While disputing the relative importance of material power versus norms and institutions, both approaches are committed to a rationalist view of the difference that structure makes. Structure merely affects behavior; it does not construct actor properties (JEPPERSON, WENDT and KATZEINSTEIN, 1996: 44).

---

<sup>5</sup> Ruggie (1998) não desconsidera a tipologia de Goldstein e Keohane. Mas Ruggie, na apresentação de seu argumento, dentro da esfera do construtivismo, vai além do que propõem Goldstein e Keohane, que caem no individualismo metodológico. O centro das pesquisas construtivistas ocorre antes das proposições do neoutilitarismo (neorealismo e o institucionalismo neoliberal), pois problematiza interesses e identidades dos atores.

<sup>6</sup> Ruggie (1998) ressalta que neoliberalismo e neorealismo são desenhados diretamente da microeconomia.

### 1.3. Pilares do construtivismo e a crítica ao racionalismo

O eixo do debate nas relações internacionais dominado pelo neorealismo e institucionalismo neoliberal conduziu às proposições construtivistas, tal como elaboradas por Wendt (1992). Neorealismo e institucionalismo neoliberal compartilham o racionalismo e tratam identidades e interesses dos Estados como exógenos e dados. Os racionalistas/neoutilitaristas consideram o auto-interesse como ponto inicial da teoria, pois se detêm ao comportamento dos agentes e generalizam resultados. Estas teorias prevêm a mudança de comportamento, mas não de identidades e interesses. A crítica de Wendt (1999), perante tais características, encontra-se sobretudo no poder causal conferido por estas teorias, tidas como racionalistas, à anarquia configurada no sistema internacional. Como relata, o individualismo, o materialismo e a negligência de interação são o centro do estruturalismo neorrealista (WENDT, 1999).

As preposições especificamente do neorealismo sobre a anarquia leva à discordância de Wendt e à sua formulação sobre as bases construtivistas:

I argue that self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure. There is no 'logic' of anarchy apart from the practices that create and instantiate one structure of identities and interests rather than another; structure has no existence or causal powers apart from process. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. *Anarchy is what states make of it* (WENDT, 1992: 394-395).

A questão colocada por Wendt (1999) é de fundamento ontológico, ou seja, o que forma o sistema internacional.<sup>7</sup> A diferença entre racionalistas e construtivistas está relacionada com a interpretação de tal questão. Para Wendt, identidades e interesses são construídos no sistema internacional. Assim, interesses são endógenos ao sistema. Nesta concepção, o sistema internacional é o que os Estados fazem dele, pois para os construtivistas, agentes e estruturas são mutuamente constitutivos. Wendt (1996) também usa o termo superveniência para caracterizar esta mútua constituição entre Estado - como agente - e estrutura. Como alega, a estrutura do sistema de Estados é superveniente na

---

<sup>7</sup> Wendt (1999) afirma que o construtivismo não é uma teoria de política internacional e que *Social Theory of International Politics* é um livro sobre ontologia do sistema de Estados, ou seja, ontologia idealística porque há uma distribuição de ideias. Neste sentido é um livro sobre sistema internacional, não sobre formação de identidade de Estado. Mas a pergunta que o rege é o que causa o quê? Neste sentido, diverge da vertente realista que tem uma ontologia individualista e materialista.

propriedade de Estado, e as propriedades de Estados são dependentes da propriedade do sistema de Estados. Nesta questão, há uma contraposição ao conceito de estrutura de Waltz, que não é entendida dentro de uma relação constitutiva e que considera que as capacidades materiais dos Estados pré-existem à distribuição de poder do sistema. Na abordagem construtivista há esta relação constitutiva e é possível compreender mudança estrutural em termos de mudança de identidade, fator que diverge da definição de estrutura anárquica de Waltz, definida como constante.

Como se nota, Wendt propõe uma teoria de sistema de Estados que diferencia de Waltz e tem por premissa que os Estados, como forma dominante de subjetividade no mundo político contemporâneo, deveriam ser a unidade primária de análise para pensar a regulação global de violência.

Dentro dos preceitos construtivistas, observa-se a forte influência da tradição sociológica e a abertura para uma criação teórica heterodoxa, assim como há incorporação das bases intersubjetivas da ação e ordem social nas análises. Da mesma forma, dentro de uma dimensão de espaço e tempo, deve-se considerar a dualidade da estrutura, nos termos de Giddens (2000), que constrange a ação social, mas que também é criada e recriada pelos agentes da ação.<sup>8</sup>

O poder também é um elemento central para o construtivismo. O neorealismo e institucionalismo neoliberal concebem o poder pelas forças materiais, seja militar ou econômica, traduzidas nas capacidades dos Estados de influenciar a política internacional. O construtivismo não despreza este fator, mas argumenta que como o material, o poder discursivo é tão necessário para entender os envolvimento no mundo político. A abordagem construtivista não nega que os Estados ajam em busca do interesse nacional, mas o que é fundamental para o construtivismo é como os interesses são pensados e constituídos. Estes elementos conduzem a afirmativa de Wendt que ideias constituem interesses. Assim, *“the fact remains that if interests are made of ideas, then discursive processes of deliberation, learning, and negotiation are potential vehicles of foreign policy*

---

<sup>8</sup> Anthony Giddens (2000) faz uma interpretação da relação entre ação e estrutura. Nesta perspectiva, as práticas sociais tomam o papel do objeto central das análises e assim, “pode-se entender a ‘sociedade’ como um complexo de práticas recorrentes que criam instituições. Tais práticas dependem dos hábitos e modos de vida adotados pelos indivíduos. Não só eles as ‘utilizam’ em sua atividade, como também essas práticas da vida constituem a própria atividade” (definição dada por Anthony Giddens a Christopher Pierson em *Conversas com Anthony Giddens: o sentido da modernidade*, 2000: 62).

*and even structural change that would be neglected by a materialist approach*” (WENDT, 1999:135).

Sob a óptica do construtivismo, ideias estão na base da definição de identidades e interesses. Como demonstra Wendt:

When leaders of the G-7 hold annual but substantively trivial meetings to discuss economic policy, or “European identity,” or Gorbachev tries to end the Cold War with rhetoric of “New Thinking” and a “Common European Home,” or Third World states develop an ideology of “nonalignment,” or the United States demonizes Saddam Hussein as “another Hitler” states are engaging in discursive practices designed to express and/or change ideas about who “the self” of self-interested collective action is. These practices may ultimately serve an instrumental or strategic function, but they cannot be understood from a strictly rationalist standpoint, since they are at base about redefining identity and interest. (WENDT, 1996: 58)

A observação de Wendt, acima, é uma exemplificação e permite ilustrar como o construtivismo analisa as relações entre os Estados no sistema internacional e o papel conferido às ideias como formadoras de identidades e interesses. Os construtivistas consideram a estrutura do sistema internacional como uma distribuição de ideias, porque têm uma ontologia idealística. Em aspectos gerais:

Contra neorealism, constructivism assumes that actors and structures mutually constitute each other; anarchy must be interpreted to have meaning; state interests are part of the process of identity construction; power is both material and discursive; and change in world politics is both possible and difficult (HOPF, 1998: 181).

Pela abordagem construtivista é possível interpretar que a distribuição de poder na política internacional é constituída, em grande parte, por interesses que são constituídos por ideias. Wendt expõe que ideias não são mais importantes do que poder e interesses, nem são autônomas a eles, mas enfatiza que poder e interesses pressupõem ideias (Wendt, 1999). Como ressalta Adler (1999),

poder significa não apenas os recursos necessários para se impor uma visão própria aos outros, como também a autoridade para determinar os significados que constituem as identidades, os interesses e as práticas dos Estados, assim como as condições que conferem, concebem ou negam acessos a bens e benefícios (ADLER, 1999: 99)

Num propósito de expandir o campo teórico das relações internacionais, os seguidores da abordagem construtivista encontram limitações nas teorias convencionais. Wendt (1999) desenvolve seu pensamento dentro da tradição sociológica e considera sua abordagem pertencente à teoria social, com uma ontologia construtivista – idealística - da vida social. Adler (1999) complementa esta visão e acredita que o construtivismo é uma

tentativa de construção de uma ponte entre as filosofias da ciência social positivista materialista e idealista/interpretativista e que, como síntese sócio cognitiva que se forma nas dimensões material, subjetiva e intersubjetiva do mundo, pode iluminar características importantes na política internacional antes não esclarecidas.

### **1.3.1. Construtivismo como abordagem teórica**

O foco dado pelos construtivistas às análises diz respeito aos fatores como ideias, normas, crenças, conhecimentos e o papel da coletividade assegurado por ideias intersubjetivas<sup>9</sup>. Na extensão do debate teórico nos anos noventa, como visto, o construtivismo polarizou as discussões acadêmicas com as abordagens racionalistas, neorealismo e neoliberalismo, por enfatizar o impacto das ideias e a formação de interesses e identidades, como um referencial de análise de temas de política internacional. Assim, o entendimento da vida social compõe o estudo da política internacional, pois não somente os fatores materiais, mas, primeiramente, os relativos às ideias formam as interações humanas.

Hopf (1998) ao expor os fundamentos do construtivismo classifica-o dentro das variações convencional e crítica. Estabelece também que o construtivismo oferece uma alternativa para o entendimento de temas centrais das relações internacionais, entre eles o significado da anarquia e da balança de poder. Reconhece que enquanto a linha crítica se detém mais na teoria social crítica, o construtivismo convencional deseja apresentar uma alternativa ao *mainstream* das teorias das relações internacionais. Esta condição leva o construtivismo a requerer um programa de pesquisa e a reavaliação de conceitos como o de balança de poder, dilemas de segurança, teoria da cooperação neoliberal e paz democrática. As questões do programa de pesquisa construtivista se concentram em temas como a identidade no mundo político, a teorização de política doméstica e cultura nas teorias das relações internacionais. Para isto, as análises construtivistas englobam cultura, normas,

---

<sup>9</sup> O primeiro a estabelecer esta denominação construtivismo foi Nicholas Onuf em 1989, conforme relatado por Wendt (1992). Existem interpretações de que Wendt e Katzenstein são considerados como tendo visões positivistas de análise dentro da abordagem construtivista, enquanto Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil seguem uma visão subjetiva das relações internacionais e argumentam que construtivismo requer uma epistemologia e métodos diferentes das ciências naturais (HOUGHTON, 2007).

instituições, procedimentos, regras e práticas sociais que constituem os atores e as estruturas.

O tratamento homogeneizante dado pelo neorealismo à análise do interesse nacional nega que interesses sejam produtos de práticas sociais mutuamente constituídas por atores e estruturas. Como observa Hopf:

Constructivism and neorealism share the assumption that interests imply choices, but neorealism further assumes that states have the same a priori interests. (...) By making interests a central variable, constructivism explores not only how particular interests come to be, but also why many interests do not. (...) The social practices that constitute an identity cannot imply interests that are not consistent with the practices and structure that constitute that identity (HOPF, 1998: 176).

Para Wendt (1992), a identidade, além de ser elementar na definição de interesses, é inerentemente relacional, ou seja, identidades ganham significados sempre dentro de um mundo específico e socialmente construído. Dessa forma, os ambientes internacional e nacional formam interesses do Estado. A compreensão sobre a identidade torna-se uma questão empírica e não pode ser depreendida dos contextos normativos, culturais e institucionais. Como especifica Hopf:

The neorealist assumption of self-interest presumes to know, a priori, just what is the self being identified. In other words, the state in international politics, across time and space, is assumed to have a single eternal meaning. Constructivism instead assumes that the selves, or identities, of states are a variable; they likely depend on historical, cultural, political, and social context (HOPF, 1998:176).

Como observa Katzenstein (1996), as identidades de Estados emergem de suas interações com os diferentes ambientes sociais, doméstico e internacional. Em suas palavras:

The international and domestic societies in which states are embedded shape their identities in powerful ways. The state is a social actor. It is embedded in social rules and conventions that constitute its identity and the reasons for the interest that motivate actors. On this point the contrast between a sociological perspective on the one hand and neoliberalism and neorealism on the other is substantial (KATZENSTEIN, 1996: 23).

Ainda, como relatam Finnemore e Sikkink (2001), identidades de Estado formam, substancialmente, preferências e ações. Os autores que seguem a abordagem construtivista sustentam que identidades de Estado são construídas tanto no ambiente internacional como no doméstico. Porém há variações, Wendt (1992, 1994), por exemplo, coloca mais ênfase no impacto do ambiente internacional. Outros autores, como no livro editado por Katzenstein (1996), mostram como o conteúdo cultural – normas, por exemplo - e

identidades construídas podem contribuir para o estudo de segurança nacional. Mas, independente da ênfase dada, deve-se observar que na relação entre identidades de Estados, interesses podem mudar. Ademais, identidades específicas de Estados específicos formam seus interesses e padrões de resultados internacionais, fator não incorporado pelas teorias racionalistas.

Wendt (1992) procurou como objetivo estabelecer a relação entre o que os atores fazem e o que eles são, numa relação causal entre prática e interação, como variáveis independentes. As estruturas cognitivas no nível individual dos Estados e dos sistemas de Estados, que constituem identidades e interesses, são tidas como variáveis dependentes. Wendt concorda que os Estados são atores dominantes no sistema internacional, mas entende também que Estados e interesses podem ser coletivamente transformados dentro de um contexto anárquico por muitos fatores individuais, domésticos, sistêmicos ou transnacionais. Com efeito, tais fatores também são importantes variáveis dependentes (Wendt, 1992). Assim, Wendt demonstra que:

Identities and such collective cognitions do not exist apart from each other; they are “mutually constitutive”. On this view, institutionalization is a process of internalizing only behavior; socialization is a cognitive process, not just a behavioral one. Conceived in this way, institutions may be cooperative or conflictual, a point sometimes lost in scholarship on international regimes, which tends to equate institutions with cooperative or conflictual, a point sometimes lost in scholarship on international regimes, which tends to equate institutions with cooperation (WENDT, 1992: 399).

Nesta abordagem, a condição de auto-ajuda pode ser uma instituição e inimigos também podem ser definidos intersubjetivamente. Para Wendt, anarquia e distribuição de poder somente têm significados para a ação do Estado em virtude do entendimento e expectativas que constituem identidades e interesses institucionais. *“If states find themselves in a self-help system, this is because their practices made it that way. Changing the practices will change the intersubjective knowledge”* (WENDT, 1992: 407).

Identidades e interesses são constituídos por significados coletivos que estão sempre em processo. Na tipologia de Wendt (1992) há uma codeterminação entre instituições e processos. Como estipulado, na ação de um determinado Estado que tem suas identidades e interesses, há uma interpretação desta ação por um outro Estado, que também tem suas identidades e interesses. Nesta situação há intersubjetividade, entendimento e expectativas pertencentes e constitutivas pelos Estados envolvidos. Para Wendt (1994), a base

intersubjetiva de identidade social pode ser tanto cooperativa quanto conflitiva, pois a condição de inimigo é uma relação social. Conflitos também são fenômenos intersubjetivos, pois há percepções formadas de assuntos e ameaças. Na estrutura social da Guerra Fria, por exemplo, Estados Unidos e União Soviética tinham uma identidade na visão de segurança nacional e, por consequência, a definição do *self* e de suas posições na estrutura social.

As proposições de Wendt permitem compreender que identidades coletivas entre Estados podem emergir endogenamente no nível sistêmico e conduzir à mudança sistêmica. Esta afirmativa de Wendt (1994) se contrapõe à visão racionalista tanto do neorealismo quanto do neoliberalismo, com base na ação coletiva analisada nos termos Mancur Olson<sup>10</sup>, em que a interação sistêmica não transforma os interesses dos Estados. Ao contrário, contrutivistas acreditam que sistemas podem formar identidade e interesse de Estados. Observa-se, assim:

At the low end of this continuum are theories, such as rational choice and game theory, that depict the defining properties of actors as intrinsic and thus not generated by environments. Such theories may acknowledge a role for environmental structures in defining the opportunities and constraints facing actors, and thereby in conditioning the behavior of the latter via “price” effects, but not in constructing actors themselves. (...) In both cases the properties of an actor, as well as its behaviors, depend upon a specific social context. The identities that states project, and the interests that they pursue, can therefore be seen as partly constructed by their environments (JEPPERSON, WENDT and KATZEINSTEIN, 1996: 41-42).

Wendt não contesta a condição de um sistema anárquico. Acredita que anarquia é um sistema de auto-ajuda e que pressupõe o predomínio do auto-interesse dos Estados, que constituem o sistema anárquico em função das identidades e interesses que estabelecem entre eles. Na interpretação de Wendt, um sistema anárquico está intimamente vinculado à distribuição de identidades de Estados, como estabelecido no princípio da relação entre estrutura e agentes:

Structures do not exist except by virtue of the agent- or unit-level properties and relations by which they are instantiated. The structure of a states system is constituted as anarchic by member states having and acting on the identity of juridical independence and self-governance<sup>11</sup>. (...) The structure of the states system is supervenient on the properties of states, and the properties of states – including state identities – are, to a significant but lesser extent, dependent on properties of the states system (WENDT, 1996: 47-49).

---

<sup>10</sup> Analisa comportamento no provimento de bens públicos.

<sup>11</sup> Um Estado pode ter várias identidades.

Nesta concepção, a anarquia no sistema internacional pode engendrar tanto um sistema de auto-ajuda ou uma ordem cooperativa. Cada condição depende do conteúdo das identidades dos Estados.

Para Wendt, as propriedades dos agentes estatais são tanto materiais, como os fatores militares e econômicos, e idealísticos, relacionados às ideias como percepções, identidades e auto-entendimento. Dentro da lógica de superveniência para propriedades idealísticas dos Estados, Wendt acredita que existe uma estrutura cultural do sistema de Estados em que são compartilhados crenças, idéias, identidades e entendimentos em comum. Neste aspecto, formações de conflitos estão inseridos dentro de uma estrutura cultural, uma vez que as dimensões de ameaças, inimizades, hegemonias ideológicas têm significados. Para o construtivismo, na estrutura do sistema de Estado há uma coexistência e relações entre os elementos materiais e culturais, mas há também a prioridade dada pelos construtivistas às questões culturais sobre as materiais, pois os atores agem nas bases dos significados que são socialmente construídos. Assim, “*the Cold War was at base a cultural rather than material structure, and thus the end of Cold War was a ‘structural change’ along that dimension*” (WENDT, 1996:49). Nestes termos, a relação de inimizade não é uma relação material e sim social.

Na análise de interesses e identidades como variáveis a serem explicadas, construtivistas dão relevância ao entendimento de ideias e normas como elementos que constituem as identidades. Como exemplo,

Norms of racial equality that emerged from domestic debates over race relations eventually diffused globally through transnational politics and politicized South African apartheid. Analogously, ideas about citizenship, developed in domestic contexts, were implicated in the process of decolonization (JEPPERSON, WENDT and KATZEINSTEIN, 1996: 58).

Katzenstein (1996) explica que os autores do livro *The culture of national security: norms and identity in world politics* usam o conceito de normas para descrever expectativas coletivas para comportamento próprio de atores com uma dada identidade. Normas tanto definem identidades, quanto prescrevem comportamentos, ou fazem ambos.

Sobre a possibilidade de cooperação, Wendt (1994) relembra que o princípio da ação coletiva, nos termos de Mancur Olson<sup>12</sup>, adotada pelos *mainstream* da teoria das

---

<sup>12</sup> Este tipo de ação coletiva, sem identificação, é compatível com a anarquia.

relações internacionais, não contempla a identidade existente entre os atores para cooperar.

Na observação de Jepperson, Wendt e Katzeinstein,

Game theoretic models are then typically used to analyze how material structure provides incentives for particular kinds of behavior. This perspective focuses on how to contain or manage given conflicts, neglecting strategies for solving them by transforming underlying identities and interests. The analytical problem of conflict management and order is thereby reduced to the problem of balancing or achieving cooperation between exogenously given competitors (JEPPERSON, WENDT, and KATZEINSTEIN, 1996: 43).

Percebe-se também que há uma diferença importante entre teoria dos jogos e análises construtivistas sobre o poder causal das instituições. Na análise de cooperação da teoria dos jogos, a estrutura do jogo, que envolve identidades e interesses, é exógena para a interação e o comportamento dos atores são regulares decorrentes dos custos das transações. Ou seja, a teoria dos jogos prevê a ação dos Estados numa determinada condição e não abre espaço na análise para novos interesses e identidades que possam surgir no processo de interação. Keohane, expoente do institucionalismo neoliberal, por exemplo, desenvolveu um argumento racionalista para explicar a existência de instituições internacionais, baseada numa analogia às deficiências de mercado na economia. Nesta perspectiva, projeta o comportamento dos Estados sob as condições do modelo de Dilema dos Prisioneiros, pois argumenta que os altos custos de transação e incertezas assimétricas podem conduzir para resultados sub-ótimos. Então, as instituições, ao fornecerem informações para atores, podem, assim, capacitar Estados para arquivar seus próprios objetivos mais eficientemente. Nestes termos, instituições possibilitam cooperação, uma vez que há uma racionalidade instrumental para fornecer um elo entre ambiente e comportamento do ator através de expectativas. Todavia, como demonstra Wendt, há um contraponto do construtivismo a esta concepção de interação:

A constructivist analysis of cooperation, in contrast, would concentrate on how the expectations produced by behavior affect identities and interests. The process of creating institutions is one of internalizing new understandings of self and other, of acquiring new role identities, not just of creating external constraints on the behavior of exogenously constituted actors. Even if not intended as such, in other words, the process by which egoists learn to cooperate is at the same time a process of reconstructing their interests in terms of shared commitments to social norms. Over time, this will tend to transform a positive interdependence of outcomes into a positive interdependence of utilities or collective interests, not merely because of transaction costs (WENDT, 1994: 417).

O detalhamento de Hopf (1998) sobre cooperação indica que na linha de análise construtivista pode-se começar metodologicamente a investigação analisando como Estados

entendem seus interesses dentro de uma área particular. Dessa forma, a distribuição de identidades e interesses dos Estados tornam-se relevantes para a cooperação, pois numa perspectiva construtivista é necessário reconstruir as comunidades intersubjetivas. Enquanto que para o institucionalismo neoliberal os aparatos institucionais são arquitetados para reduzir incertezas entre os Estados, o construtivismo enfatiza que o nível de certeza é uma variável associada com a identidade e a prática entre os atores.

Nesta concepção, a ação coletiva não depende somente da coerção ou incentivos seletivos, uma vez que não são somente estes fatores que possibilitam as interações sociais. É possível uma ação coletiva ser sustentada por expansões de reciprocidades e empenho para arcar com custos sem incentivos seletivos. Wendt (1994, 1996) assegura que os Estados desenvolvem uma identidade coletiva e estabelecem as bases para propostas em comum ou interesses. Tanto o auto-interesse, assim como o interesse coletivo, são definidos por Wendt como efeitos da extensão e maneiras que as identidades sociais, específicas de cada Estado, desenvolvem uma identificação com o destino de outros Estados. As identidades coletivas variam tanto no aspecto temporal como nos âmbitos espaciais bilaterais, regionais e multilaterais. Wendt esclarece esta questão:

Thus, I am *not* suggesting that collective interests replace egoistic ones as exogenously given constants in a rationalist model, but rather that identities and interests be treated as dependent variables endogenous to interaction. This would allow us to treat collective action as not merely a problem of changing the price of cooperation for self-interested actors but a process of creating new definitions of self. And that, in turn, is crucial to structural change in the states system (WENDT, 1996: 54).

Sobre a possibilidade de ameaça entre Estados, a vertente realista prevê alianças. O neorealismo estrutural as concebe num princípio de balança de poder. Entretanto, Risse-Kappen (1996) pontua que estes elementos servem em parte para a análise, pois há uma indeterminação do realismo com relação à formação e aos fatores que estão na origem e na interação das partes. Com base construtivista, Risse-Kappen analisa especificamente o caso da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), ou seja, sua origem e sua permanência após a Guerra Fria<sup>13</sup>. Neste caminho, questiona por qual motivo os Estados Unidos, na posição de superpoder logo após a Segunda Guerra Mundial, apenas quatro anos depois, fundam com a Europa Ocidental o *North Atlantic Treaty Organization*. Também

---

<sup>13</sup> Pelo realismo estrutural de Waltz a OTAN não sobreviveria após a Guerra Fria.

põe em questão a sobrevivência desta cooperação e sua continuidade pós-Guerra Fria. O autor dá fundamento a sua argumentação sustentando que a aliança ocidental é uma institucionalização de uma comunidade transatlântica baseada em valores comuns e identidade coletiva de democracias liberais, com base no liberalismo republicano. O fim da Guerra Fria, assim, não significou o término da comunidade ocidental de segurança, visto que as normas, valores e instituições democráticas liberais destes países e suas identidades coletivas se mantiveram. Na análise de Risse-Kappen, configurações de identidade de Estados afetam estruturas normativas interestatais, como regimes ou comunidades de segurança (RISSE-KAPPEN, 1996).

Em suma, a linha argumentativa do construtivismo nasce do reconhecimento conferido às teorias racionalistas - mais especificamente do neorrealismo e do neoliberalismo - de trabalharem com concepção de identidades e interesses como dados e excluïrem da análise da política internacional a possibilidade de problematizar identidades de Estado e, por consequência, a mudança do sistema internacional. Wendt desenvolve seu pensamento dentro da tradição sociológica e considera sua abordagem pertencente à teoria social, com uma ontologia construtivista - idealística - da vida social.

### **1. 3.2. As variações de abordagens e o papel da identidade nas análises**

O construtivismo tem o caráter de ser uma meta-teoria para o estudo de um fenômeno social, com o objetivo de tornar conhecidos os agentes de uma realidade social. Nas relações internacionais, o sistema internacional é interpretado como um sistema social. Num mundo socialmente construído, observam-se as interações entre os agentes num ambiente em que existem normas e discursos sociais. Como ponto de partida, as análises exploram como os interesses são construídos no processo de interação. Entretanto há divergências nas várias ramificações construtivistas sobre questões relativas à política externa e aos métodos empregados (CHECKEL, 2008).

Também se confere a Wendt a grande crítica feita ao neorrealismo, que considera somente um lado da política internacional, ou seja, a distribuição de poder entre os Estados e a propensão à balança de poder e a não explicação do comportamento da política externa dos atores. Estes fatores também ecoam sobre o construtivismo de Wendt, considerado

sistêmico. Como Waltz, o interesse de Wendt é em política internacional e não em política externa. Portanto, Wendt não analisa o comportamento de Estados individuais<sup>14</sup>.

Todavia, como construtivista, Wendt considera as identidades de Estado. A ênfase dada por Wendt à ontologia do sistema internacional, com a noção de que os atores estatais e estruturas sistêmicas são “mutuamente constitutivos”, também é dada às identidades coletivas entre Estados que emergem endogenamente no nível sistêmico. Na conceituação de Wendt existem outras duas formas de identidades. A identidade corporativa diz respeito às qualidades intrínsecas que constituem o ator individualmente, são crenças e instituições que formam interesses básicos do Estado como a segurança física, sua diferenciação e relações com o mundo e o reconhecimento como ator pelos outros atores. Mas a definição do *self* é função das identidades sociais desenvolvidas pelos Estados, ou seja, é um conjunto de significados que os atores auto-definem nas relações com outros atores (WENDT, 1996).

(...) international politics is in part about acting on material incentives in given anarchic worlds. However, it is also about the reproduction and transformation, by intersubjective dynamics at both the domestic and systemic levels, of the identities and interests through which those incentives and worlds are created (WENDT, 1996: 63).

Na argumentação de Hopf (2002), contudo, esta concepção de Wendt que foca na interação dos Estados como domínio de produção de identidade não é suficiente para a cooperação. Os Estados, em geral, têm muitas identidades com outros Estados que podem ser insignificantes para cooperar e podem também cooperar com aqueles que têm políticas domésticas semelhantes. Hopf encontra no construtivismo sistêmico de Wendt uma simplificação e uma categorização sobre a natureza das identidades nas interações e reforça que é necessário investigar o que constitui a interação entre os Estados. Na proposta de um construtivismo social, é a relação entre o conhecimento que cada um tem do outro que abre o caminho para a construção da identidade. Hopf propõe “*the job of social constructivists, then, is to find out what is on that slate that decision makers are bringing with them into their interaction with external Others* (HOPF, 2002: 290).

O caminho proposto por Hopf (2002) sobre a investigação de como identidades de um Estado afetam interesses de outro, requer a análise do contexto em que a coleção de

---

<sup>14</sup> Wendt (1999) afirma que sua teoria compete com Waltz (2002) em alguns aspectos e em outros sustenta questões em comum.

identidades de um Estado é discursivamente construída, o que significa explorar a forma como identidades são produzidas na interação com sua própria sociedade. Mas Hopf também entende que a identidade é relacional e que existe uma lógica de constituição mútua. Para este autor, na análise da relação entre países “*what constitutes an Other for any given Self is an empirical question of the first order*” (HOPF, 2002: 10). Dessa forma, deve-se entender como identidades de Estado são construídas internamente bem como através da interação entre os Estados.

Hopf, especificamente, é considerado pertencente a uma variante europeia do construtivismo, conhecida como pós-positivista ou interpretativista. Além de explorar o papel da linguagem mediando e construindo a realidade social, Hopf não trabalha com os fatores que causam aspectos de identidade de Estado e sim explora condições *background* (passado, população, ideias) e construções linguísticas a fim de demonstrar o conteúdo da identidade de um Estado em casos particulares de política externa. Portanto, uma visão não-instrumentalista da relação identidade e interesse é proposta por Hopf (2002):

The assumption that meaningful Others exist both at home and abroad differentiates a social constructivist account of the domestic from those that assume either the primacy of the internal or external are that are different domains for the two (HOPF, 2002: 289). (...) From a social constructivist perspective, interaction need not involve the copresence of two actors, such an international meeting. It is the relationship between the knowledge each has of the other, not physical collocation, that drives the construction of identity (HOPF, 2002: 290).

Através da abordagem construtivista, compreende-se que os interesses são construídos e definidos juntamente com as concepções de identidades. Por este meio o construtivismo trabalha com os termos “construindo” e “definindo” interesse nacional ao invés de “defendendo” interesse nacional. Sobre este aspecto, o construtivismo não elimina o componente “poder” da análise de interesses nacionais. Enquanto as abordagens racionalistas preconizam as capacidades materiais, o construtivismo considera os entendimentos intersubjetivos dos fatores necessários para promover o poder (ADLER, 1999: 99).

#### 1.4. A concepção Norte e Sul da Ordem Internacional

À formulação de Waltz (2002) sobre a estrutura do sistema internacional e as possibilidades de mudança - a alteração das *capabilities* dos Estados e o número estreito de opções relacionadas à polarização - sucederam inúmeras críticas. Ainda na década de 1980, Ruggie (1986) afirmou que a visão de Waltz causa desprazer e até mesmo aflição a uma variedade de intelectuais que se interessam por aquelas questões políticas, quer sejam, as possibilidades de mudança. Como relata:

Other realists hotly dispute Waltz's benign assessment of recent changes in the correlation of forces between the United States and the Soviet Union; liberals, his dismissal of the global integration of economic processes; Third World supporters, his general vision of the nature of the international system and range of possibilities it offers (RUGGIE,1986).

Se, como na versão do realismo ofensivo defendido por Mearsheimer (2007)<sup>15</sup>, as potências exercem total impacto nos acontecimentos da política internacional e os destinos de todos os Estados são fundamentalmente determinados pelas ações dos Estados que têm maior capacidade, abre-se uma lacuna para a investigação de países que não se interpõem na órbita dos grandes poderes, como Brasil e Índia.

O sistema internacional é largamente gerenciado por uma ampla oligarquia baseada na diferenciação de poder que impõe resistência para que outros países assumam um papel mais importante (NAYAR *and* PAUL, 2003). Mas, esta condição não elimina a presença, contestação e até mesmo o almejar de posições mais influentes por países que não são grandes poderes. A própria conformação da política mundial no período da Guerra Fria propiciou um movimento de emancipação, definição de interesses e até mesmo identidades entre os chamados “países do Sul”. Mesmo na vertente neorrealista houve perspectivas de análises que interpretaram posições dos países do Sul, ou Terceiro Mundo, como estratégias de posicionamentos em relação aos países do Norte, países desenvolvidos. O trabalho de Krasner (1985), assim como referências de Gilpin (2002), abordam este tema e, por serem neorrealistas, destacam a diferenciação de poder entre os países através da demanda por parte dos menos desenvolvidos por uma Nova Ordem Econômica Internacional.

Durante a Guerra Fria, a política internacional pôde ser analisada estritamente com ênfase na bipolaridade, nas grandes potências e nas questões de segurança, mas também

---

<sup>15</sup> Um dos grandes defensores da teoria realista no pós-Guerra Fria.

pelos aspectos do anticolonialismo, não-alinhamento, o *anti-apartheid* mundial e a luta por uma nova ordem econômica internacional. Foi neste período de polarização Leste/Oeste que emergiu o significado das relações Norte-Sul.

Pela própria bipolarização mundial da Guerra Fria, formou-se um movimento, sobretudo por países pobres e recém independentes, como um terceiro caminho que, de forma geral, ficou conhecido como Terceiro Mundo. A Conferência de Bandung na Indonésia em 1955 foi precursora de uma auto-consciência como grupo político onde ficou impresso o princípio de neutralismo entre os grandes blocos de poder. O Movimento dos Não-Alinhados foi criado em Belgrado em 1961<sup>16</sup>, apoiado principalmente por Índia, Egito e Iugoslávia, como forma de afirmação diplomática de países que viam vantagem em ter autonomia na rivalidade das grandes potências. Na década de 1960 o eixo principal do movimento foi o anticolonialismo e a unificação dos interesses dos Estados Árabes e Africanos. Na década de 1970, o foco foi nos problemas de desenvolvimento econômico em função das incertezas da economia internacional e o desfavorecimento aos países não desenvolvidos (TOMLINSON, 2003). Na avaliação de Bull (2002), dentro da sociedade internacional, neste período, ocorreu uma revolta contra o Ocidente.

As duas primeiras conferências da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento), no âmbito da ONU, em Gênova (1964) e Nova Delhi (1968), demonstraram a grande divergência existente entre países ricos e pobres. No primeiro encontro da UNCTAD, institucionalizou-se a atuação do Grupo 77 (G-77). Nessa instância, foi crescendo uma demanda por parte dos países em desenvolvimento para uma mudança na estrutura econômica internacional. Juntamente com o Movimento dos Não-Alinhados, houve uma convergência de objetivos e estratégias:

This convergence of goals, strategies, and work programs between the Non-Aligned countries and the G-77 was in and of itself bound to increase the organizational and institutional capacity of the South to press its demands (and associated institutional and political) reforms in the plethora of international and regional organizations and specialized agencies to which most developing countries belong and in which they have a major voice. The greater the unity, the stronger the voice (HANSEN, 1980: 21).

Estas duas frentes deram um sentido de atuação coletiva ao “Sul”. Esta base de identidade se estabeleceu pelo parâmetro de oposição aos países do Norte, países

---

<sup>16</sup> Brasil nunca fez parte do Grupo dos Não-Alinhados, existente até hoje, mas participou como observador.

desenvolvidos. O chamado conflito Norte-Sul tomou corpo com a guerra Árabe-Israel em 1973 que ocasionou o embargo de petróleo e, através da atuação dos países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), ocorreu um aumento do preços por parte dos países exportadores em detrimento da necessidade do consumo dos países do Norte. Este foi o primeiro exemplo de atuação concertada de países em desenvolvimento que atingiu diretamente os países desenvolvidos.

Em 1974, na sexta Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, o G-77 propôs uma declaração para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional com o propósito de mudar a participação dos países subdesenvolvidos na economia mundial.

A despeito do espaço obtido pelos países mais pobres para suas proposições, como na ONU, as formulações mais organizadas foram sendo dissolvidas. Por serem demandas que tinham como fundamento mudar o equilíbrio do poder econômico e político, houve uma resistência dos países mais desenvolvidos e dos Estados Unidos, principalmente. Interesses particulares dos países da OPEP que não favoreciam aos demais países do Terceiro Mundo, como o aumento do preço do petróleo e investimentos nos mercados financeiros ocidentais. Na interpretação de Gilpin “embora o confronto com o Norte e o fato de o apelo ideológico da Nova Ordem Econômica Internacional terem proporcionado uma base para um acordo político, a unidade do Terceiro Mundo é muito enfraquecida pelos interesses nacionais conflitantes, mais poderosos” (GILPIN, 2002: 329).

Esse retrospecto dá a dimensão da configuração do chamado conflito Norte/Sul. Em termos gerais, várias designações como Terceiro Mundo, Sul, países em desenvolvimento, mundo menos desenvolvido ou subdesenvolvido foram utilizadas para descrever atuações conjuntas de países que não pertenciam à esfera de grandes poderes. Mas as mudanças econômicas, políticas e ideológicas da década de 1980 foram significativas, como analisa Tomlinson, “*for developing countries, the main impact was to change fundamentally the terms on which they could deal with international economic institutions, and with the major powers – notably the USA – which cemented their hold over the management of the global system*” (TOMLINSON, 2003: 315).

A formação de uma categoria Sul foi constituída, portanto, pelo reconhecimento de uma demanda comum entre países que percebiam um desfavorecimento em relação aos países desenvolvidos. Esta formação indentitária se fez evidente a partir de meados dos

anos 1960 com exigências por mudanças no comércio, finanças e sistema monetário internacional e na estrutura de poder mundial.

Entretanto, a chamada fragmentação do Sul que viria mais tarde, além de ser decorrente das conduções geridas pelos Estados com maior poder na esfera do sistema econômico internacional, também foi reforçada pelo fim da Guerra Fria no final dos anos 1980. Com o fim da União Soviética, a possibilidade de apoio soviético à países do Sul, sobretudo africanos em disputas geopolíticas entre as grandes potências, foi debilitado. As circunstâncias do sistema internacional dos anos 1980 contribuíram para o fim da idéia de um Terceiro Mundo distinto por problemas comuns de desenvolvimento.

A Guerra Fria foi indubitavelmente um sistema de competição interestatal que envolveu corrida armamentista, embargos e assédio ao Terceiro Mundo. Pode-se considerar que a política de confrontação Leste/Oeste teve uma escala global, pois todos os conflitos e entendimentos tinham como panorama maior a política conduzida pelas grandes potências. Mas esta dualidade da Guerra Fria não teve extrema coerência em relação à divisão ideológica, pois em determinados períodos, por exemplo, a “Índia capitalista colaborou com a URSS socialista, enquanto uma China socialista se alinhou com os Estados Unidos” (HALLIDAY, 2007: 197).

Especificamente sobre Brasil e Índia, Guimarães (1998) fez a seguinte observação:

Brasil e Índia apresentam significativas diferenças como sociedades e Estados, o que explicaria o histórico isolamento recíproco, caracterizado pela fragilidade de vínculos políticos e econômicos, por outro, situam-se em uma categoria especial quando se examina o conjunto de países que constituem a periferia do sistema político e econômico mundial (GUIMARÃES, 1998: 108).

Guimarães destaca que “uma exceção importante é a tradicional cooperação nos foros econômicos internacionais entre as delegações diplomáticas brasileiras e indianas”<sup>17</sup>. Na abordagem deste autor, Brasil e Índia são classificados como “grandes países periféricos”<sup>18</sup> em decorrência das “estruturas hegemônicas de poder”, e por isso, acredita, compartilham semelhanças e, em decorrência desta condição, interesses comuns<sup>19</sup>. Na

---

<sup>17</sup> Citação correspondente à nota número 1 de Guimarães (1998).

<sup>18</sup> Para Pinheiro Guimarães, grandes países periféricos, que diferem de países médios e grandes da periferia, “seriam aqueles países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território contínuo, não inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica” (GUIMARÃES, 1998: 110).

<sup>19</sup> Neste artigo, escrito em 1998, Pinheiro Guimarães percebe estes interesses relacionados à superação da condição e das características de periférico e acredita que esses interesses, por não serem promissores, podem contribuir para a construção de projetos políticos comuns entre Índia e Brasil.

mesma ordem de categorizações, denominações como países recentemente industrializados, potências médias, potências emergentes, países semiperiféricos, não são recentes e compõem análises há pelo menos duas décadas para diferenciar países do Terceiro Mundo semi-industrializados na periferia capitalista com maior capacidade de atrair investimentos e capitais internacionais. Nesta constatação, como demonstrado por Lima (1990), da heterogeneidade estrutural do Terceiro Mundo, é possível num processo investigativo não se deter ao estudo de países de um mesmo espaço geográfico. Nesta linha, há como

(...) focalizar comportamentos peculiares dos Estados semi-industrializados, quais sejam: “aliado especial”, “potência emergente”, e “carona predatório”. Assim, pode ser analiticamente mais gratificante comparar as políticas externas de países como a Índia e o Brasil do que analisar as características peculiares das relações internacionais de subsistemas regionais específicos (LIMA, 1990:10).

Enquanto Guimarães (1998) lança idéias sobre o baixo vínculo bilateral entre Brasil e Índia, tratando-os como grandes países periféricos, interpretado numa perspectiva histórica de estruturas hegemônicas de poder, Lima (1990) fundamenta-se num estudo apurado de comportamento de Estados, o Brasil em particular, classificados como semiperiféricos. Embora o propósito da autora recorra à análise através da premissa de que dependência e autonomia são inerentes às relações internacionais dos países semiperiféricos e do Brasil em específico, e não tem a preocupação de compará-lo com a Índia, evidencia elementos comparáveis entre estes dois países. Lima demarca também que estes países em seus processos de industrialização e integrados à economia mundial por laços comerciais, econômicos e de investimentos, “tendem, assim, a perseguir um variado conjunto de objetivos, e o escopo dos seus interesses é igualmente diversificado” (LIMA, 1990: 11).<sup>20</sup>

Estas categorias como países semi-industrializados, semiperiféricos, aliado especial, potência emergente, carona (*free riders*), grandes países do Terceiro Mundo com base industrial diversificada, *system-affecting states*, outras como estados intermediários,

---

<sup>20</sup> Lima (1990) em seu estudo adere às contribuições das teorias da ação coletiva e traça perspectivas de atuação em diferentes áreas temáticas, expondo a variabilidade de padrões de um mesmo ator, em mesmo período de tempo, e sugere que a multiplicidade de estratégias internacionais é inerente às relações internacionais da semiperiferia. A perspectiva analítica da autora é temática e avalia interesses emergentes em diversas arenas internacionais e as possibilidades de atuação nestes âmbitos multilaterais. Com caráter contributivo para análise de países com similaridades e sugestivo para estudos comparativos, o trabalho de Lima (1990) enquadra-se na esfera racionalista através dos recursos da ação coletiva.

potências médias<sup>21</sup>, são interpretativas e classificatórias de comportamentos, mas também demonstrativas de características associativas e de âmbitos de coordenação entre Brasil e Índia em assuntos globais, e que, por conseguinte, estão na base constitutiva de identidades entre estes dois países.

Demandas alavancadas no período da Guerra Fria promoveram posturas que contribuíram para as denominadas políticas externas autônomas, contestações sobre a ordem global e o princípio de identidade Sul. Como se argumenta, este conjunto de elementos existem como “estoque de conhecimento disponível” de cada país, tidos como referências que permitem identificar o processo de entendimento entre Brasil e Índia atualmente<sup>22</sup>.

### **1.5. Transformações internacionais, novas concepções de ordem internacional e Brasil e Índia a caminho da ressignificação do Sul**

Os efeitos do fim da Guerra Fria e as implicações nas relações de poder, com a ausência da polarização liderada pela União Soviética, abriram espaço para uma disseminação e reafirmação de valores tais como democracia, direitos humanos e livre comércio como locomotivas de “uma nova ordem mundial”. Por outra dimensão, proliferaram-se nacionalismos, desagregação de países e conflitos com bases étnicas, conflitos dentro das fronteiras nacionais e fundamentalismos – problemas reprimidos pela rivalidade das grandes potências - e uma tendência aos regionalismos econômicos.

Mas, se o fim da Guerra Fria marcou o término de um conflito interestatal, o questionamento que emergiu foi qual o novo padrão de blocos interestatais e de hegemonia que emerge em substituição ao que predominou desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1990 e quais as novas formas de conflitos que predominam no sistema internacional (HALLIDAY, 2007).

De imediato, o relevo do poder dos Estados Unidos na condução de uma Nova Ordem tornou-se aparente na primeira Guerra do Golfo em 1991. Os Estados Unidos,

---

<sup>21</sup> Deve-se frisar que estes termos não são sinônimos e têm conotações específicas conforme seus empregos. O propósito, aqui, é destacar termos que enquadram Brasil e Índia na mesma classificação.

<sup>22</sup> Especificamente, o capítulo 3 sobre a Índia é maior do que os demais, pois nele contém referências sobre a busca da autonomia vinculada à luta pela independência.

apoiados pelas Nações Unidas e Conselho de Segurança, com apoio financeiro do G-7 (grupo de países com as maiores economias) e de alguns países árabes, empreenderam uma ação militar contra o Iraque. Ainda na década de 1990, em ação conjunta com a OTAN na interferência da guerra das ex-repúblicas iugoslavas, deu margem à interpretação a uma era de *Pax Americana*. Contudo, o unilateralismo norte-americano e o contínuo investimento em forças e intervenções militares após os ataques de 11 de Setembro de 2001, como nos casos do Afeganistão e do Iraque em 2003, expuseram posturas isolacionistas e a vulnerabilidade econômica norte-americana. Elevados déficits orçamentários desde a administração de Reagan passaram a compor a economia norte-americana (FRIEDEN, 2008)<sup>23</sup>.

Na análise de Ikenberry (2005), o mundo entrou na era da unipolaridade americana. A condição de única superpotência operando num mundo anárquico seria, neste sentido, a base da ordem mundial atual. Os Estados Unidos construíram uma hegemonia liberal e um sistema de comunidade de segurança em parceria com a Europa e países do Leste Asiático<sup>24</sup>, no pós-Guerra e durante o período da Guerra Fria, através do livre mercado, alianças de segurança, cooperação multilateral e comunidade democrática. Esta ordem, chamada de sistema americano - construída através de uma hegemonia liberal -, foi formada por regras, instituições e expansão de parcerias econômicas, políticas e de segurança global e regional. Em outros termos, o sistema americano, organizador da ordem mundial unipolar, efetivou a provisão de “bens públicos” de segurança e economia acordados através de regras e instituições multilaterais como a ONU, o GATT, instituições financeiras e alianças de segurança como a OTAN (IKENBERRY, 2005).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Como observa Frieden, “Durante o ano de 1988, pela primeira vez desde a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos se tornaram devedores líquidos do resto do mundo. A economia norte-americana dependia dos gastos deficitários, que por sua vez estavam sujeitos aos recursos internacionais” (FRIEDEN, 2008:406).

<sup>24</sup> Os Estados Unidos ainda mantém alianças com estes países, entretanto não mais uma estrutura utilitária como foi no período da Guerra Fria.

<sup>25</sup> A reconstrução do mundo econômico por uma orientação liberal – *complex liberal order* - após a Segunda Guerra foi uma das estratégias de edificar a ordem mundial pelos Estados Unidos. Uma segunda estratégia foi de orientação realista erigida em torno da contenção e a manutenção da balança de poder global, rivalizado com a União Soviética. O grande fator de estabilidade foi permitido pela disputa nuclear entre os dois países. Esta balança de poder teve como alicerce a parceria e o sistema de alianças construído com a Europa Ocidental - através da OTAN - e Leste Asiático, fundamentalmente com o Japão, que permitiram seguridade e alto nível de integração e cooperação entre estes países, ordem de segurança coletiva.

O colapso da União Soviética em 1991 e o término da contenção e balança de poder global são incorporados na análise de Ikenberry. Com o legado da hegemonia liberal, a comunidade de segurança ocidental e com os episódios de 11 de Setembro teria se tornado mais plausível uma lógica de império americano. No entanto, na interpretação do autor, as mudanças globais conferem dificuldades para a manutenção de algumas características da ordem liberal, pela própria expansão da unilateralidade dos Estados Unidos e pelas transformações nas ameaças de segurança global.

Se, por um lado, o fim da Guerra Fria aumentou as vantagens de liberdade de ação dos Estados Unidos<sup>26</sup>, por outro, a unilateralidade também cria problemas de governança. Na ausência da bipolaridade não existe a opção pelos Estados de escolha na balança de poder e declínio na necessidade de proteção norte-americana. Neste sentido, os Estados Unidos estariam menos dispostos em prover bens públicos de segurança e de cooperação econômica. Por se tratar de um poder preponderante no sistema internacional, os Estados Unidos também estariam encontrando um “dilema de legitimidade”, ao serem contestados mais facilmente, além de enfrentarem o conflito entre a hegemonia liberal e o nacionalismo na defesa de interesses internos.

Na condição de poder unilateral, os Estados Unidos tanto operam na lógica do multilateralismo, como no caso da OTAN, e através do bilateralismo como no caso das organizações de segurança do Leste Asiático e países chaves em várias regiões na forma de relações especiais. Na observação de Ikenberry, seria mais vantajoso os Estados Unidos atuarem dentro de um multilateralismo “frouxo”, situação que daria margem ao unilateralismo norte-americano de forma mais legítima, enquanto as relações bilaterais impõem barganhas. Na observação de Ikenberry,

The rising power of China, India, and other non-Western states presents a challenge to the old American –led order that will require new, expanded, and shared international governance arrangements. (...) The coming rise of China, India, and other middle-tier states also creates incentives for the United States to reinforce rather than undermine regional and global rules and institutions (IKENBERRY, 2004: 136, 149).

Ikenberry credita aos Estados Unidos uma liderança consentida como propulsora da ordem internacional, como engendrada no pós-Guerra. Contudo, na dinâmica recente de

---

<sup>26</sup> Ikenberry nota que o poder dos Estados Unidos tem aumentado enquanto as normas de soberania têm sido erodidas.

imprimir uma lógica imperial, os Estados Unidos podem abrir espaço para uma perda de hegemonia.

Numa interação entre os conceitos de polaridades e identidades no sistema internacional, Buzan<sup>27</sup> (2004) faz uma caracterização de Estados que têm o *status* de superpoder como os Estados Unidos e grandes poderes como China, Japão, EU e Rússia. A estruturação do poder global na primeira década após a Guerra Fria teria esta composição, ou seja, um superpoder e quatro grandes poderes (BUZAN, 2004).

Em termos gerais, Buzan (2004) tem como objetivo especificar o relacionamento entre os grandes poderes no nível global. Rejeita a visão de um estrito racionalismo em que os interesses e identidades de atores são pré-constituídos e fixados, mas analisa a atuação dos grandes poderes através de elementos do neorealismo, institucionismo e construtivismo. Como expõe:

Some relationship (those within the EU and, to a lesser extent, between the EU and the US) are broadly solidarist. Some (Russia and Japan in relation to the US and China) take the more neoliberal/pluralist form of rivals. There are no obvious pure enemy relations among the global powers (in the sense of high expectations of war), but those between the US and China show some clear neorealist elements (BUZAN, 2004: 80)

Nesta linha, também define poderes regionais como Estados que influenciam a dinâmica da segurança regional e que definem a interação de uma determinada região com grandes poderes ao nível global. A lista de poderes regionais inclui Índia, Brasil, África do Sul, Nigéria, Indonésia entre outros (BUZAN, 2004). Há países que teriam força nas esferas regional e global como a China, EU e Japão. Enquanto que Irã, África do Sul e Brasil teriam maior relevância no processo de segurança em suas regiões.

Buzan expõe que poderes regionais podem não ter uma importância no nível global, mas estes definem os padrões de interação da região com os poderes globais. Pois a dinâmica da segurança regional assumiu grande importância após a Guerra Fria e do fim do conflito Leste/Oeste (BUZAN, 2002). A polaridade localizada regionalmente pode, em alguns casos, definir se um Estado será ou não capaz de alcançar o *status* de poder em nível global. Para Buzan, a Índia é um país potencial candidato para aumentar seu poder transregional e se tornar um grande poder, pois percebe-se uma reivindicação indiana para

---

<sup>27</sup> Buzan (2004) adota a perspectiva de Wendt (1999) da tipologia de construção de inimigos, rivais e amigos para analisar a estrutura de uma sociedade interestatal composta por grandes poderes através da perspectiva neorealista, liberal e da Escola Inglesa.

esta condição. O Brasil, na posição do autor, teria um campo de influência mais regional do que global (BUZAN, 2002: 2004).

Apesar do preponderante e inegável poder dos Estados Unidos, é difícil considerar que o sistema internacional apresenta uma estrutura definida. Mesmo as elaborações de Ikenberry e Buzan que dão destaque à supremacia norte-americana, dão também margem à interpretação de outras possíveis configurações do poder mundial.

Pode-se tomar como base, de forma mais segura, que há um movimento de reposicionamento dos países na atual circunstância do sistema internacional. Neste enquadramento, é possível vislumbrar um reposicionamento internacional dos poderes regionais na configuração da ordem internacional, em que as potências regionais demarcam influência e projetam espaços de atuação globais, como Brasil e Índia.

A estrutura de organizações multilaterais criada pela liderança dos Estados Unidos no pós-Guerra e sustentadora de uma ordem internacional, incluído os sistema de alianças como exposto por Ikenberry (2004), continuam como parâmetro institucional no pós-Guerra Fria. Contudo, se existem condutas unilaterais dos Estados Unidos que se sobrepõem a estas instituições, também há uma demanda crescente por vários países como Brasil, Índia, China por mudanças destas instituições. Vários países tradicionalmente contestam a unipolaridade e preferem uma estrutura multipolar de poder como China, Rússia, França, Irã, Índia, entre outros (BUZAN, 2004: 45).

Numa abordagem comparativa entre Brasil, Rússia, Índia e China, Hurrell (2006) estabelece um aspecto comum sobre o fato destes países nunca terem sido totalmente integrados ao sistema de alianças com os Estados Unidos – conforme descrito por Ikenberry -, diferentemente do Japão, Canadá, Austrália e Europeus Ocidentais. De forma e grau distintos Rússia, China, Índia e Brasil expuseram concepções de ordem internacional que desafiavam o modelo liberal ocidental. Apesar das diferenças substanciais geopolíticas e de poder, estes países em específico - Rússia, China, Índia e Brasil – vêm imprimindo anseios por mudanças em normas e instituições internacionais.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Hurrell (2006) se refere a Ikenberry no que diz respeito ao modelo de alianças e estrutura multilateral liderada pelos Estados Unidos. Ainda para Hurrell, o desafio pela ordem liberal, no mínimo em retórica, foi expresso pelo viés revolucionário na China e União Soviética, pela conduta *hard* revisionista e Terceiro Mundismo da Índia pós 1948 e pela atitude *soft* revisionista e Terceiro Mundista do Brasil nos anos 1970 e 1980.

Mas, Rússia e China também podem ser analisadas como grandes poderes, de acordo com a classificação de Buzan (2004), ao lado da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Japão. Estes dois países condicionam a estabilidade regional em que estão inseridos, são potências militares e ocupam Assentos Permanentes no Conselho de Segurança da ONU.<sup>29</sup>

Esta diferenciação, que coloca a China e a Rússia como grandes poderes ao lado de países europeus e Japão, foi esboçada ainda no final da década de 1990 quando um estudo - organizado por Chase, Hill e Kennedy (1998) - chamava a atenção dos *policy makers* norte-americanos para países que não pertencessem à esfera de grandes poderes, que não fossem países clientes<sup>30</sup> dos Estados Unidos e nem conflitivos com todos estes<sup>31</sup>. O foco central recaiu sobre os classificados Estados Pivôs Brasil, Índia, Egito, Indonésia, México, Turquia, África do Sul, Argélia e Paquistão, pertencentes ao mundo em desenvolvimento, vistos pelos Estados Unidos apenas pela lente da Guerra Fria como pertencentes ao Terceiro Mundo. Os Estados Unidos, como única superpotência, teriam que transferir mais atenção aos Estados Pivôs, fundamentais na estabilidade regional e internacional. Dadas as condições do tamanho territorial, populacional, mais participação em negociações globais - como de meio ambiente, direitos humanos e população -, maior envolvimento na OMC, capacidade econômica e alguns com potencial a se tornarem grandes poderes, os Estados Pivôs demandariam, portanto, maior atenção dos Estados Unidos (CHASE, HILL E KENNEDY, 1998).

No entanto, uma década depois, o destaque dado aos Estados Unidos como superpotência passa por mudança de ótica. Sem abandonar o preceito dos Estados Unidos como superpotência, preponderante num sistema unipolar a partir de 1991, Zakaria (2008), por exemplo, presume que a ordem internacional está ingressando em mais um caminho de mudança. Os Estados Unidos continuariam como única superpotência político-militar, mas em outras dimensões - industrial, financeira, educacional, social - a distribuição de poder estaria mudando e se afastando do domínio norte-americano. Apresentado como um mundo pós-americano - não antiamericano -, em que os Estados Unidos não perdem o poder, mas assistem à “ascensão do resto”, notadamente da China e da Índia, como potências emergentes mais importantes - inclusive pelo aspecto geopolítico -, mas também do Brasil.

---

<sup>29</sup> A Rússia foi integrada ao G-8

<sup>30</sup> Israel, Arábia Saudita, Kuwait e Coréia do Sul.

<sup>31</sup> Coréia do Norte, Irã, Iraque e Líbia.

Nesta perspectiva, estes países que outrora aceitavam acordos, nesta ordem em ascensão, as potências emergentes não seguirão um processo liderado pelo ocidente se não participarem de forma efetiva. A acomodação da Rússia, os posicionamentos declarados do Japão com relação aos vizinhos, a atuação determinante dos países europeus e os posicionamentos mais ativos do México e da África do Sul em suas respectivas regiões, são igualmente integrantes do mundo pós-americano.<sup>32</sup>

Irrefutavelmente, há uma diferenciação entre os países inclusive em aspectos mensuráveis. Mas, na lógica de classificações e categorizações de Estados, perante processos de mudanças do sistema internacional, Brasil e Índia foram sendo alocados nos mesmos conjuntos, como poderes regionais, potências emergentes, entre outras, embora exista uma propensão maior ao reconhecimento da Índia com potencial para se tornar um grande poder, especialmente pelos arsenais nucleares e altos índices de crescimento econômico (PAUL e NAYAR, 2003; BUZAN, 2002: 2004)

O que se observa, de fato, é uma atuação de Brasil e Índia para uma maior participação no regimento dos grandes temas da agenda internacional. Os sinais de transformação do sistema internacional se revelam, por um lado, na perda relativa de força dos Estados Unidos e, por outro, pela reivindicação de países, antes excluídos de decisões, por uma perspectiva reformista em instituições já existentes como a ONU e seu Conselho de Segurança e na arquitetura econômica internacional. A atuação de Brasil e Índia, ora conjuntamente, ora com outras parcerias ou individualmente na expressão de seus interesses nacionais impõe uma desejável coparticipação para uma ordem internacional menos concentrada nos grandes poderes.

Ainda, como será demonstrado, Brasil e Índia mantiveram condutas em favorecimento a uma ordem mundial multipolar, com maior participação nas decisões em instâncias multilaterais. Cabe, neste sentido, analisar o papel de cada um destes países, Brasil e Índia, na orientação de políticas autonomistas e universalistas, na construção de suas identidades enquanto países em desenvolvimento, seus posicionamentos regionais e o

---

<sup>32</sup> Este livro teve ampla popularização. Zakaria, editor da Newsweek, alia ampla base informativa e referências da área de estudos de relações internacionais. Para Zakaria, Washington, precisa deixar de se preocupar com as disputas entre sunitas e xiitas no Iraque - e com isto sair do século XIII - e se voltar para onde o futuro está sendo construído - e entrar no século XXI -, ou seja, China, Índia e Brasil.

compartilhamento dos interesses no âmbito internacional, para a compreensão do processo em que sintonizam suas posições no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Num sistema internacional modificado em relação a configuração da Guerra Fria, mantêm-se demandas semelhantes às constituídas a partir de meados dos anos 1960, no sentido de exigências por mudanças no comércio, finanças e sistema monetário internacional e na estrutura de poder mundial. A noção de Sul se restabelece, ainda que não se polariza com grandes monopólios de poder, como àquela época, regastam-se e criam-se elementos de identidades para as revidincações atuais.

Seguindo estas referências, deve-se continuar a investigar os parâmetros de atuação de Brasil e Índia, seus interesses subjacentes, a interpretação sobre a ordem mundial e o papel que cada um destes países aspira no sistema internacional. Como imprimem a identidade de países em desenvolvimento em instâncias multilaterais, por exemplo, na ONU e na OMC, e como coadunam a expansão de suas relações no âmbito Sul-Sul. Ainda, como projetam seus interesses, em termos de poder, em questões de Segurança Internacional, não-proliferação e alianças estratégicas.

### **1.6. Caminho da análise das relações Brasil-Índia**

No item anterior “A concepção Norte e Sul da ordem internacional” se fez uma breve exposição sobre como foi se delineando a concepção Norte/Sul e como é possível ampliar o entendimento do sistema internacional no período da Guerra Fria além dos desencadeamentos diretamente ligados ao conflito Leste/Oeste. Demarcou-se, então, que a formação de uma categoria Sul foi constituída pelo reconhecimento de uma demanda comum entre países que percebiam um desfavorecimento em relação aos países desenvolvidos. Brasil e Índia foram protagonistas nesse processo. Da mesma forma no ítem “Transformações Internacionais, Novas Concepções de Ordem Internacional e Brasil e Índia a Caminho da Resignificação do Sul”, foi feita uma breve discussão sobre as transformações recentes na política mundial e um dimensionamento do papel de Brasil e Índia no sistema internacional. Particularmente estes dois itens apresentam elementos sistêmicos em que permitem entender Brasil e Índia e suas interações com o sistema internacional.

Mas a discussão exposta no cerne deste capítulo, centralizada nas proposições de Wendt, fundamenta a quebra da causalidade sistêmica dos comportamentos dos Estados, como prediz a afirmação *Anarchy is what states make of it*, e amplia o escopo de estudo da área de relações internacionais ao incorporar que espécie de ideias os atores realmente tem e o papel das identidades.

Embora trate da centralidade dos Estados, a perspectiva de Wendt elimina a possibilidade de investigar elementos de política externa, pois como enfatiza, sua intenção é tratar de teoria de política internacional – que são distintas daquelas que têm como objetos explicações do comportamento dos Estados (WENDT, 1999). Por conseguinte, não inclui na análise a face doméstica e considera, essencialmente, a identidade coletiva na interação entre os Estados. Assim, para Wendt a identidade do Estado estaria fora da análise (HOPF, 2002).

As pesquisas que se apoiam no construtivismo como fundamento, embora tenham a mesma base de constituição mútua, em termos epistemológicos há inúmeras posições e divisões entre pesquisas positivistas e pós-positivistas. A interpretação é ponto comum, mas no espectro positivista, a realidade é tratada em termos de significados estáveis das normas estabelecidas, tais como os direitos humanos, por exemplo. Normas, desta forma, influenciam comportamento. Por outros caminhos, os pós-positivistas preferem terminologias como representações, pois prevalecem nos estudos estruturas interpretativas do que seriam estas normas (KLOTZ and LYNCH, 2007). Nesta polarização, enquanto positivistas, como Wendt, são interessados em descobrir mecanismos dedutivos e relações causais entre atores normas e identidade, os pós-positivistas se guiam por pesquisas indutivas que reconstruem a identidade de Estados, incorporam elementos de fundo, discursos e empregam uma variedade de técnicas linguísticas (CHECKEL, 2008).

Concretamente, esta fronteira epistemológica não é tão explícita, mas converge com a grande área das ciências sociais. Nas palavras de Checkel, “*used in combination, they offer a robust entrée into the social dynamics of foreign policy analysis*” (CHECKEL, 2008: 81). Como, acertadamente, dizem Klotz e Lynch (2007) na polarização positivismo/pós-positivismo chega-se ao *ahistoricismo* e relativismo e facilmente perde-se a habilidade com alguns assuntos.

Em decorrência destas observações, este estudo das relações entre Brasil e Índia pauta-se por uma visão não instrumentalista da relação identidade e interesse, como proposta por Hopf (2002). Ou seja, embora existam os elementos de identidade que permeiam as relações entre Brasil e Índia, não se adere de imediato à ideia de uma relação causal direta, como seria a afirmação, de que grandes países do Sul convergem em interesses. Nesta abordagem do construtivismo denominada social/interpretativa permite-se que inclua, nas pesquisas, a interpretação da construção de identidades de um Estado internamente para que devam ser entendidas as relações com outro Estado em particular.

A abordagem proferida por Hopf (2002) é resgatada neste estudo por admitir trabalhar com vários assuntos que perpassam pelos Estados em questão e pelas suas relações com outros Estados. Existe uma coleção de identidades, mas é essencial verificar como uma identidade de Estado afeta a construção de interesses frente a outro Estado. Neste encaminhamento é preciso não somente verificar como identidades são construídas na interação com os outros Estados, mas também como são construídas internamente.

Em termos metodológicos, a pesquisa recorre às trajetórias de cada país, Brasil e Índia, expostas em discursos, posições e análises que consubstanciam a ideia de autonomia da política externa compreendida como identidade construída. A pesquisa tem por base uma bibliografia específica sobre entendimentos das políticas externas de Brasil e Índia, mas também discursos oficiais e entrevistas publicadas daqueles que estiveram diretamente ligados às políticas dos países como ministros, presidentes e primeiros ministros. Por se tratar de dois países, declarações e comunicados conjuntos também compõem o conjunto do material de pesquisa. Examinar e recuperar o contexto histórico em que emergiram ideias e posicionamentos tais como neutralidade, não-alinhamento, política externa independente, universalismo, demandas para a mudança da estrutura do poder mundial, se deve ao que este trabalho demonstrará: a atuação conjunta de Brasil e Índia nos anos 2000 perpassa pela ressignificação do princípio de identidade Sul e de políticas externas autônomas por permitir explorar elementos de fundo - *background* – e incorporar um “estoque de conhecimento disponível”.

Ao longo das últimas décadas do século XX, Brasil e Índia imprimiram o anseio pela multipolaridade e democratização do sistema internacional e maior participação dos países em desenvolvimento das decisões dos grandes temas internacional. Estas referências,

constituem-se como estoque de conhecimento disponíveis – *background* - dos países em análise. Observa-se, contudo, que no período em que Brasil e Índia constituíram identidades autonomistas, não houve relações estreitas entre os dois países. O estreitamento das relações entre Brasil e Índia nos anos 2000, então, abre espaço para investigar o processo que passou a constituir essa aproximação.

Postula-se, então, que a autonomia face aos grandes poderes, a demanda pela multipolaridade da ordem internacional, a auto compreensão como grandes países do Sul e, até mesmo, países que almejam maior poder<sup>33</sup>, constituídos nos tempos da Guerra Fria, são base de identidades fomentadas internamente e fatores de propulsão de interesses nas relações atuais entre Índia e Brasil. Desta forma, compreende-se que escolhas que parecem objetivas, são produto de estruturas sociais intersubjetivas (HOPF, 2002).

Reafirmando, não se guia este trabalho pelo *por que* se dá a aproximação e atuação conjunta de Brasil e Índia num contexto pós-Guerra Fria. O trabalho é conduzido por *como* se dá, o *que* é de interesse dos dois países e *onde* ocorrem tais articulações. Ademais, separar rigidamente o doméstico e o internacional perde-se o sentido no exame de como os interesses são construídos através do processo de interação entre Brasil e Índia. Consideram-se, então, os mecanismos – ideias, identidades e interesses - que conectam o doméstico e o internacional. Por isto, os capítulos que se seguem trabalham com estas duas dimensões<sup>34</sup>.

Os conceitos expostos acima tais como identidade e constituição mútua entre agente e estrutura são, aqui, instrumentais para o estudo do processo interativo entre Brasil e Índia, numa qualidade constitutiva da política internacional pós-Guerra Fria. Pois o objetivo é traçar como elementos domésticos e internacionais interagem para influenciar as regras da ordem internacional, atentando para a historicidade e contingências políticas relacionadas aos dois países. Por isto, há um embasamento tanto nas postulações sistêmicas de Wendt, quanto uma forte orientação como a de Hopf (2002) que inclui na análise a face da constituição das identidades dos Estados. Não obstante, não se fará um trabalho à semelhança dos autores citados.

---

<sup>33</sup> No construtivismo o poder não é subdimensionado, mas é o contexto social e entendimentos intersubjetivos que dão significados a *capability*.

<sup>34</sup> Como também proposto pelo Construtivismo holístico, definido por Price e Réus-Smit (1998), que procura incorporar fenômenos domésticos e internacionais nas análises.

Se por um lado há uma ruptura com a visão sistêmica estritamente, por outro, quebra-se também o roteiro comum das análises de política externa em que há a caracterização de governos e políticas particulares, posicionamentos específicos em órgãos multilaterais, rupturas ou continuidades. Mas dentro da hermenêutica, rompe-se a dicotomia sistêmico/doméstico e agregam-se o internacional (sistêmico) e a política externa (identidades, posturas e interesses) na análise.

\*\*\*

Além deste capítulo que faz uma introdução geral à tese, há mais cinco capítulos. Em termos gerais, os capítulos II e III expõem um período de configuração do Sul e os capítulos IV e V tratam da reconfiguração do Sul nos anos mais recentes e traçam as trajetórias individuais de Brasil e Índia num processo em que ideias, identidades e interesses são definidos. Nos dois momentos, identifica-se o papel de Brasil e Índia nesses processos. Cabe, como tarefa de pesquisa, examinar o papel de cada um destes países – Brasil e Índia –, na construção de suas identidades, numa perspectiva de análise da emergência interna das ideias, interesses e posicionamentos. Ou seja, ontologicamente é importante compreender a importância da identidade na construção dos interesses.

Especificamente o Capítulo II, “O Brasil e a construção das bases autonomistas e universalistas da identidade internacional”, demarca a busca de autonomia e contestações da ordem internacional, a aproximação brasileira dos países do Sul e o desenvolvimento articulado com a política externa. Com incursos históricos, procura-se exprimir como determinados princípios e ocorrências contribuíram para a identidade internacional do país.

O Capítulo III “A Índia e a Identidade Autonomista na Concepção do Não-Alinhamento”, delinea os principais fundamentos ideacionais e posicionamentos da Índia que deram sustentação a uma concepção de autonomia na política. Numa abordagem que identifica a própria formação do Estado independente, o capítulo se detém na fundamentação e criação da política externa que levou aos posicionamentos regionais, multilaterais e aos relacionamentos com as grandes potências, bem como na concepção do não-alinhamento indiano. Os capítulos II e III têm metodologicamente uma delimitação temporal da análise que é o final dos anos 1980.

O Capítulo IV, “O Brasil e a Retomada das Bases das Identidades Autonomistas e

Universalistas”, expõe como o Brasil vem concebendo a ordem internacional e vem e adaptando seu interesses no mundo pós-Guerra Fria. Demonstra-se que após uma interpretação de necessidade de adaptação à ordem internacional, o universalismo, o multilateralismo e a autonomia na condução da política internacional foram retomados como princípios norteadores na década dos anos 2000.

No Capítulo V, “A Índia, as Transformações no Sistema Internacional e a Manutenção da Autonomia”, há uma exposição das transformações indianas no mundo pós-Guerra Fria, as significativas mudanças na política externa particularmente em relação aos Estados Unidos e na expansão das relações externas e econômicas com outros países. Consta-se em meio às transformações, manutenção da Índia da defesa do multilateralismo, a busca do desenvolvimento nas ações de política externa e a autonomia nas decisões do país.

O Capítulo VI, “Brasil e Índia: Aproximação, Interação e Interesses na Redefinição do Sistema Internacional”, último capítulo, expõe as inúmeras coligações, coalizões e cooperações entre Brasil e Índia. Mas inicialmente há a observação da política internacional de Brasil e Índia até a década de 1980 e demonstra-se como Brasil e Índia fazem parte de parâmetros de comparações e construção de categorias comuns. Isso se deve, portanto, ao fato de compartilharem características em comum e não por terem tradição de uma relação bilateral estreita. A condição de países em desenvolvimento e a defesa do multilateralismo foi o fator que mais aproximou Brasil e Índia, propriamente em instâncias multilaterais. Estes seriam os elementos de fundo - *background* – para a identidade Sul.

Fundamentalmente este último capítulo indica que num contexto internacional modificado, a partir dos anos 1990, atuações conjuntas têm por base a formação de uma identidade de “Grandes Países em Desenvolvimento” e interesses convergentes no âmbito da governança internacional. Estas ações concertadas alavancam novas ideias e interesses que favorecem uma ordem multipolar e maior participação dos dois países nas instâncias decisórias multilaterais além do princípio de explorar o domínio da cooperação Sul-Sul, criando ideias sobre o novo Sul.

Sobre estes aspectos, Brasil e Índia compartilham juntamente com África do Sul a cooperação inter-regional Sul-Sul do IBAS; lideraram a coalizão G-20 no âmbito da OMC evidenciando a dimensão de interesses entre países do Norte e do Sul; se associaram ao

Japão e Alemanha por uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU; compõem o G-20 que agrega as maiores economias mundiais; deram início a uma coordenação política ao BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e expressaram uma articulação sobre o acordo climático na Conferência de Copenhague em 2009. Demonstra-se neste capítulo também o aumento das relações bilaterais. Argumenta-se que estas coligações, coalizões e cooperações se formam na inter-relação dos dois países com questões do ordenamento internacional, no qual Brasil e Índia se destacam e estão na base constitutiva do “Novo Sul”.

Esta tese termina com a “Conclusão” que objetiva rearticular as proposições iniciais, as abordagens teóricas discutidas neste primeiro capítulo e redimensioná-las para o entendimento da aproximação entre Brasil e Índia nos anos 2000 e a interação destes países com o sistema internacional. Num princípio de mutualidade constitutiva e numa ontologia idealística é possível analisar como países em desenvolvimento buscam a redução de assimetrias com modificações na governança global no mundo pós-Guerra Fria. Nesse sentido, o papel de Brasil e Índia na reconfiguração do Sul. Numa interpretação da aproximação recente entre Brasil e Índia recoloca, assim, a temática do mundo em desenvolvimento e uma variedade de assuntos, desde a coordenação política à cooperação Sul-Sul. Neste processo interativo através de várias iniciativas, houve um estreitamento das relações bilaterais.

## **CAPÍTULO II – O BRASIL E A CONSTRUÇÃO DAS BASES AUTONOMISTAS E UNIVERSALISTAS DA IDENTIDADE INTERNACIONAL**

### **Introdução**

A fim de traçar a trajetória brasileira pela busca de autonomia e contestações da ordem internacional, assim como a aproximação brasileira dos países do Sul e o desenvolvimento articulado com a política externa, delinea-se um panorama, com incursos históricos, para exprimir como determinados princípios e ocorrências contribuíram para a identidade internacional do país.

Classificar fatores e ideias constitutivas de identidades do Brasil, tendo a Índia como referência, deve-se qualificar que as próprias formações sociais de cada país os distanciam nos aspectos culturais e na formação enquanto nações. Ambos passaram por colonizações europeias, no entanto em fases diferenciadas da expansão e domínio ocidental. A colonização do Brasil dá origem ao próprio país, ou seja, forma o Estado e a nação. No caso da Índia, proveniente de civilizações milenares com tradições arraigadas, foram três séculos de aproximação e domínio dos ingleses.

Numa análise da expansão capitalista e ocidental, Arrighi (1996) considera que o Brasil como território, nação, economia e Estado foi obra civilizatória do primeiro ciclo de acumulação do sistema capitalista econômico mundial, enquanto que o capitalismo na Índia foi uma obra do terceiro ciclo de acumulação e da expansão imperial inglesa.

Feitas observações iniciais sobre as diferenças de formações sociais entre Brasil e Índia e detendo-se especificamente no caso brasileiro, cabe destacar que o Brasil, após a sua independência no início do século XIX, passa a definir sua política exterior a partir do sistema internacional em que a Inglaterra – país que apoiou e exigiu o reconhecimento das independências latino-americanas, por razões econômicas - exercia o papel de potência dominante.

É necessário, portanto, ressaltar que a inserção internacional do Brasil no século XIX foi marcada pelo contexto do Concerto Europeu, oriundo do Congresso de Viena, 1815, que estabeleceu o funcionamento da sociedade internacional europeia e propiciou o

progresso dos Estados e suas expansões coloniais pela África e Ásia. Desta forma, num sistema internacional ordenado pelas potências europeias, o Brasil, elevado à categoria de Reino-Unido aos de Portugal e Algarves, entra na órbita das relações internacionais, por relações bilaterais com a Inglaterra, potência dominante, num processo de expansão capitalista e liberalismo econômico.

A condição de Império deixou duas marcas significativas na constituição da identidade do Brasil no século XIX, ou seja, primeiro, a relação com Portugal, que não foi uma relação de ex-metrópole e ex-colônia, como os demais estados hispânicos americanos, uma vez que Brasil já tinha sido sede da Corte e, uma segunda característica, a integridade territorial, base da característica continental atual (LAFER, 2001).

Santos (2004) fez uma investigação fundamental para entender as posições assumidas pelo Brasil no continente americano no século XIX e ressalta que o Brasil não se inteirava com as iniciativas de encontros interamericanos em função da identificação maior com a Europa do que com os países que seguiam um republicanismo aos moldes dos EUA<sup>35</sup>. Como observa:

a política externa do Império brasileiro não podia deixar de refletir a peculiaridade de seu regime político em um momento em que as monarquias começam a ser contestadas em nome da cidadania e das nações. A política de resistir às iniciativas interamericanas surgia como uma decorrência direta da própria natureza do Estado brasileiro (SANTOS, 2004: 39).

Com propósito de traçar a identidade internacional do Brasil, Lafer considera que a monarquia foi a base da identidade nacional do Brasil no século de XIX. Identidade de forma *sui generis*, pois era um “Império em meio a Repúblicas” e ser brasileiro era ser não-hispânico na América do Sul, uma vez que o Brasil se manteve num grande território de fala portuguesa perante um mundo hispânico em fragmentação (LAFER, 2001).

A reorientação da política externa brasileira ocorre no período republicano, que desde o início rompe com a tradição diplomática imperial. A partir do início do século XX, ideias embrionárias de ações diplomáticas são incutidas na definição de atuação externa do país. Coube ao Barão de Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores entre 1902-1912 e que teve papel reconhecido nas definições de fronteiras brasileiras no início do século XX

---

<sup>35</sup> Como exemplificado por Santos (2004): “No decorrer daquele século, como resultado das iniciativas que obedeciam as causas imediatas sempre distintas, foram realizados vários congressos interamericanos: Panamá (1826), Lima (1864-1865) e Washington (1889-1890). O Brasil somente participaria do último desses encontros, a Primeira Conferência Internacional Americana, convocada pelos Estados Unidos já sob a bandeira do pan-americanismo” (SANTOS, 2004, p.21).

de forma pacífica<sup>36</sup>, o estreitamento das relações entre Brasil e os Estados Unidos e a execução de seus propósitos no subsistema sul-americano.

Barão de Rio Branco reconhece um reordenamento no sistema internacional e a emergência de uma nova potência, os Estados Unidos. O Brasil passa, então, definir seus direcionamentos externos, sob a ótica de compor um subsistema liderado pelos Estados Unidos<sup>37</sup>. A reorientação da política externa encaminhada por Rio Branco era, portanto, a concretização de sua compreensão do sistema internacional expressa em suas constatações: “verdade é que só havia grandes potências na Europa e hoje elas são as primeiras a reconhecer que há no Novo Mundo uma grande e poderosa nação com que devem contar e que necessariamente há de ter a sua parte de influência na política internacional do mundo inteiro” (BARÃO DE RIO BRANCO *apud* CERVO E BUENO, 2002: 185)<sup>38</sup>.

Pelos caminhos delineados pela própria reorganização das potências e das grandes potências na estruturação do sistema internacional e distribuição do poder mundial, o Brasil foi postando um alinhamento ao EUA. A política externa de Rio Branco com relação aos Estados Unidos foi orientada pela Doutrina Monroe, culminando numa aliança com os norte-americanos. Mas compreende-se também que havia um pragmatismo na orientação de Rio Branco em relação aos Estados Unidos, visto que na ausência de conflitos entre os dois países, o Brasil teria uma margem de manobra na definição de seus interesses na América do Sul.

Com relação à política pan-americana alavancada por Rio Branco, Moniz Bandeira (1999) revela que o objetivo era uma tendência latente na diplomacia do Império, ou seja, estabelecer nas Américas uma espécie de condomínio, onde o Brasil manteria livre influência na América do Sul, enquanto o âmbito de influência dos Estados Unidos seria o Norte, o Centro e o Caribe. Como legado histórico, a separação do Brasil de Portugal sem

---

<sup>36</sup> No relato de Lafer “fixou-lhe pacificamente o mapa, primeiro como seu representante e advogado em arbitragens internacionais (Argentina, 1895; França – Guiana Francesa, 1900) e, depois, de 1902 a 1912, como Ministro das Relações Exteriores em negociações de tratados limites com países vizinhos (Bolívia, Tratado de Petrópolis, 1903; Peru, 1904/1909; Grã-Bretonha – Guiana Inglesa, aceitação do laudo arbitral de 1904; Venezuela – 1905; Holanda – Guiana Holandesa, 1906; Colômbia, 1907 e Uruguai, tratado retificatório de 1909)”- (LAFER, 2001: 44).

<sup>37</sup> Nas primeiras décadas do século XX a influência britânica no Brasil ainda era presente, principalmente no aspecto financeiro, uma vez que os credores eram os banqueiros de Londres. No entanto, os britânicos ao se deterem nas rivalidades intra-europeias com repercussões nas suas colônias na África e Ásia, propiciaram a expansão dos interesses norte-americanos no continente americano.

<sup>38</sup> AHI, Despacho para Washington, 31 jan. 1905; João Frank da Costa (1968, p. 200-202), *apud* Cervo e Bueno, 2002: 185.

ruptura com a ordem política interna, “prevaleceu uma consciência, grandeza e superioridade diante dos demais países da América Latina” (MONIZ BANDEIRA, 1999: 33; v. II).

Com o propósito de traçar a identidade internacional do Brasil, Lafer, ao caracterizar Rio Branco como homem de Estado - grande *institution-builder* do Itamaraty -, expõe sua atuação de condutor da política externa como sendo orientada por uma “ideia” de Brasil, como um país externamente seguidor de um jurisdicismo com equilíbrio e sem interferências agressivas nas questões dos vizinhos. Estes elementos de atuação se tornaram normativos e institucionalizaram princípios de política internacional na história republicana incorporados nas constituições brasileiras (LAFER, 2001).

Numa condição de dependência que o Brasil passou a ter dos Estados Unidos no início do século XX, com grande parte de suas exportações com destino ao mercado norte-americano, porém com procura de diversificação de relações no período entre Guerras e uma volta à órbita norte-americana no período de Guerra Fria, a ideia de busca de autonomia e diversificação nas relações internacionais do país tornou-se presente. O alinhamento com os Estados Unidos e a diversificação de parcerias passaram a ser parâmetros, em termos gerais, de paradigmas de política exterior do Brasil, seja na procura de uma ampliação de relações tais como Política Externa Independente e Pragmatismo Responsável, seja numa linha de maior estreitamento como no governo Dutra e início do regime militar.

### **2.1. O incipiente parâmetro de autonomia**

Sobre a autonomia como fator na atuação externa do Brasil, Lafer considera que na construção da identidade sul-americana do Brasil e na construção brasileira do pan-americanismo, tanto Rio Branco quanto Joaquim Nabuco preservaram um espaço de autonomia. Na análise de Lafer, a visão brasileira dada à Doutrina Monroe era a de que não deveria entendê-la como declaração unilateral dos Estados Unidos, mas sim parte do Direito Internacional das Américas. Esta “interpretação multilateral do monroísmo, como parte constitutiva da política externa brasileira, representou um empenho no controle da ingerência unilateral dos Estados Unidos” (LAFER, 2001: 67). Os exemplos acima não se

detêm em analisar os fatos em si, mas demonstram o empenho para dar fundamento a uma *world view*, nas palavras de Lafer (2001), sobre a assimetria da estratificação internacional. Esta percepção de busca de posicionamentos através da autonomia é traduzida aqui como uma ideia constitutiva da identidade a ser seguida pelo Brasil em suas relações internacionais.

Se no começo do período republicano no Brasil foram dados os primeiros contornos para uma identidade brasileira própria na esfera internacional, a partir de meados do século XX, estes contornos se traduziram em ideias mais precisas de uma identidade brasileira e como parte constitutiva de auto percepção e interesses no sistema internacional. Num papel mais embrionário, toma-se o exemplo da participação de Rui Barbosa na Conferência de Haia em 1907, considerado o momento inaugural de participação do Brasil em foros multilaterais, onde discursou sobre temas de guerra e paz, fundamento da igualdade entre os Estados, questionamento sobre a ordem mundial e o papel das grandes potências. Estas ideias lançadas discursivamente e que expressam a auto percepção - o *self* da literatura construtivista - foram tomando corpo no decorrer dos anos em função da atuação internacional num mundo estratificado, num interesse pela industrialização e modernização do país, na afirmação dos valores democráticos ocidentais como meio de igualdade, na valorização do multilateralismo e na identificação com países tidos como subdesenvolvidos e ex-colônias. Conjuntamente, ideias como grandiosidade e autonomia foram consubstanciando os interesses brasileiros na atuação externa do país.

A partir da década de 1930, mais precisamente nos governos de Vargas e Kubitschek (1956-1961), uma associação entre a ideia de nação a construir presentes em suas diretrizes de governo, a política externa assumiu o papel de garantia dos suprimentos necessários às realizações internas de desenvolvimento, através da industrialização, ou seja, o nacional-desenvolvimentismo. Com a implantação do moderno capitalismo no Brasil, houve grande participação do Estado na economia. Entretanto, a concepção de autonomia como parâmetro de atuação do país tinha seus limites, como foi o caso da adesão do Brasil à Segunda Guerra Mundial, nos termos de Moura (1993) uma neutralidade dependente em que “Vargas teria sua neutralidade como trunfo para a obtenção de benefícios econômicos e políticos” (MOURA:1993, 11).

O próprio desenvolvimentismo e a industrialização nos anos 1950 foram exigindo contornos e posições na esfera da política externa. A Operação Pan-Americana (OPA) em 1958, no governo de Kubitschek (1956-1961), por exemplo, buscou o apoio dos Estados Unidos para o desenvolvimento econômico da América Latina e colocou o subdesenvolvimento como uma questão a ser resolvida. Por outro lado, como ressaltou Archer (1985, 30) “éramos ainda muito débeis”, pois o Brasil dava apoio incondicional ao colonialismo português e posicionamentos irrestritos nas votações da ONU junto aos interesses do chamado mundo ocidental.

Somente a partir do governo de Jânio Quadros (1961) algumas direções fora da órbita tradicional foram operacionalizadas como a criação da ALALCA (Associação Latino Americana de Livre Comércio), missão comercial ao mercado do Leste Europeu, a defesa da autodeterminação do povo de Cuba, restabelecimento de relações diplomáticas com países socialistas, percepção da importância da África para a política externa brasileira. Segue abaixo as observações de Afonso Arinos, Ministro das Relações Exteriores do governo de Jânio Quadros:

Eu disse, outro dia, que o processo de revisão da política externa brasileira começou no governo do presidente Juscelino Kubitschek. Começou, para sermos mais exatos, com a Operação Pan-Americana, inaugurando, como disse o próprio Kubitschek, um novo tipo de diálogo com os Estados Unidos. (...) A partir do instante em que se criou a mentalidade do desenvolvimento econômico, das metas a alcançar com urgência – e a campanha em favor a reforma de base é, também, uma consequência disso –, ficou evidente que a nossa política externa precisava se adaptar às novas realidades. (...) Com Jânio, a nossa política externa começou a se atualizar com grande celeridade (ARINOS *apud* ARINOS FILHO, 2001: 357).<sup>39</sup>

Em 1961, na XVI Assembleia da ONU, Afonso Arinos falou sobre o problema da consolidação da paz, tema mencionado por Rui Barbosa em Haia, porém em outro contexto do sistema internacional<sup>40</sup>. Também fez parte de seu discurso a valorização dos organismos internacionais, a ONU em particular, como instância de decisões e resolução de conflitos, associou direitos humanos a direitos sociais e mencionou que as diferenças entre o Norte e o Sul só poderiam ser resolvidas com planejamento e atuação dos países desenvolvidos para a superação do subdesenvolvimento. Afonso Arinos também refletiu sobre a questão

---

<sup>39</sup> Neste artigo, Afonso Arinos explica o encadeamento dado à política externa brasileira aos setores conservadores e a elite brasileira que faziam críticas a tal direcionamento.

<sup>40</sup> Enquanto o Brasil defendia o pacifismo no período bipolar, com crítica à Guerra Fria, a Índia atuava no Movimento dos Não-Alinhados.

da autodeterminação e afirmou que o colonialismo só poderia ser superado por este princípio<sup>41</sup>. Nesta ocasião, Arinos identificou o país como antiga colônia construindo uma nova civilização, o que colocaria o Brasil na condição de anticolonialista e antirracista, numa solidarização aos movimentos pela independência do povo africano e crítica aos países colonialistas europeus. Neste discurso, ainda houve a afirmação da identidade brasileira como latino-americana e a valorização da democracia. A XVI Assembleia da ONU também foi marcada por discussões sobre o desarmamento.

Nos anos 1960, então, pensamentos mais elaborados e coerente sobre a política externa, muitos provenientes da chancelaria como Afonso Arinos, Araújo Castro, San Tiago Dantas, tiveram influência sobre a nacionalização das concepções da política exterior (CERVO, 1994). Mas foi particularmente com a passagem de San Tiago Dantas pelo Ministério das Relações Exteriores, no início do Governo João Goulart (1961-1964), que a Política Externa Independente foi conceitualmente formulada.

## **2.2. A formulação conceitual da autonomia**

San Tiago Dantas<sup>42</sup>, ao ser indicado para Ministro das Relações Exteriores, em 1961 promoveu uma reunião para discutir e examinar os vários temas das relações internacionais pertinentes à política externa brasileira, momento em que nasceu a sistematização da Política Externa Independente<sup>43</sup>. Como premissas da política externa, Dantas estabeleceu “(1) aspirar ao desenvolvimento e à emancipação econômica; (2) [aspirar] à conciliação histórica entre regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária” (DANTAS *apud* ARCHER, 1985: 33).

As diretrizes do governo anterior foram embrionárias para a concepção de uma política externa conceitualmente independente formulada por San Tiago Dantas. Como relata: “Na política exterior independente devemos distinguir dois momentos lógicos: o do

---

<sup>41</sup> Colonialismo foi usado de forma abrangente, ou seja, em termos de opressão política, econômica, ideológica e racial.

<sup>42</sup> Francisco Clementino de San Tiago Dantas foi jurista, deputado federal, chefiou a delegação permanente do Brasil na ONU no governo de Jânio Quadros. Ministro das Relações Exteriores (1961-1962) no governo de Jango, período em que Tancredo Neves era presidente do Conselho de Ministros.

<sup>43</sup> Foram convocados diplomatas e especialistas em vários assuntos (ARCHER, 1985).

critério geral pré-formulado, que inspirou, em face dos fatos, a tomada de atitudes e decisões; e o do sistema formado pela concatenação de todas estas, e pela sua redução *a posteriori* a uma unidade inteligível” (DANTAS *apud* ARCHER, 1985: 34).

Num processo cognitivo de apreensão da realidade dos fatos, as bases da política externa foram erigidas sob os eixos: preservação da paz e apoio ao desarmamento geral e progressivo; não-intervenção e autodeterminação dos povos; ampliação do mercado brasileiro com a América Latina e intensificação de relações comerciais com todos os países, inclusive socialistas; apoio à emancipação de todos os territórios não-autônomos; planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional.

(...) A posição internacional do nosso país, de que depende a nossa orientação em face das questões concretas que se nos deparam, tem evoluído constantemente para uma atitude de independência em relação a blocos político-militares, que não pode ser confundida com outras atitudes comumente designadas como neutralismo ou terceira posição, e que não nos desvincula dos princípios democrático e cristão (...)

Essa posição de independência permite que procuremos, diante de cada problema ou questão internacional, a linha de conduta mais consentânea com os objetivos a que visamos, sem a prévia vinculação a blocos de nações ou compromissos regionais contidos na carta da OEA e no Tratado do Rio de Janeiro, e também sem prevenção sistemática em relação a quaisquer outras, de formação política ou ideológica diferente (DANTAS *apud* ARCHER, 1985: 36).

Os direcionamentos propositivos da política externa no período de San Tiago Dantas se concretizaram nos posicionamentos de reatamento das relações diplomáticas entre Brasil e URSS, na oposição brasileira à expulsão de Cuba da OEA, na proposição de uma instância multilateral que tratasse de temas de comércio e desenvolvimento, que culminou na criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) e novas posições sobre as colônias portuguesas na África tomaram corpo. Sobre os Estados Unidos, Moniz Bandeira (1999) afirma que San Tiago Dantas foi um dos responsáveis pelo delineamento da resistência às diretrizes norte-americanas desde o segundo governo de Vargas.

A concepção da Política Externa Independente foi imbuída por ideias nacionalistas, de desenvolvimentismo multilateralista, neutralismo reivindicatório e de subordinação da política externa aos interesses do desenvolvimento nacional. Estas ideias culminaram em discursos e ações em defesa do desarmamento, ênfase no princípio de autodeterminação e não-intervenção, identificação e solidariedade com os países do Terceiro Mundo, posições contrárias às sanções para Cuba e aproximação de países socialistas, da Ásia e da África.

Com mudanças internas ao governo, San Tiago Dantas, em 1963, assumiu o Ministério da Fazenda e Afonso Arinos retomou a pasta de Relações Exteriores.

Afonso Arinos, anos posteriores, refletiu sobre este momento da política externa brasileira:

Quando me abstenho de usar a expressão *política externa independente*, não quero dar marcha-a-ré ou pregar meia-volta. Acho a expressão inadequada em um mundo em que todas as nações – inclusive os Estados Unidos e a União Soviética – começam a sentir que dependem umas das outras. Independente a nossa política será sempre que se impuser o nosso senso de soberania nacional, e sempre que, por este ou aquele motivo, alguém procurar fazer com que nos afastemos dos princípios e propósitos em que nos baseamos: o da não intervenção, o de respeito à autodeterminação, o de respeito à autodeterminação dos povos, o da projeção, cada vez maior, da personalidade brasileira no plano internacional, o da sustentação de fórmulas e soluções conciliatórias para os conflitos e divergência entre os estados, o da intransigência na defesa da paz, o da ajuda intensiva às nações subdesenvolvidas. Quando digo que a atual política deve ser a da projeção da personalidade nacional no exterior, não renego a expressão *política externa independente*. Acho que foi representativa de uma fase<sup>44</sup> (ARINOS *apud* ARINOS FILHO, 2001: 358).

A época que Afonso Arinos se referiu, início dos 1960, delineou um afastamento do convencionado *paradigma de Rio Branco*, demarcado por uma política externa de alinhamento e relação especial com os Estados Unidos também conhecido como *americanismo*. As ideias fomentadas e consolidadas a partir de então, no período dos governos Jânio Quadros e João Goulart, imprimiram o princípio de autonomia com relação à estrutura de poder mundial. Na concepção de *Política Externa Independente*, os interesses nacionais foram pensados em escapar da submissão aos interesses estrangeiros e superar as desigualdades entre os países. A ampliação das relações diplomáticas e comerciais com outros Estados, em detrimento dos vínculos que o governo apresentava com o conflito Leste-Oeste, a estruturação do desenvolvimento interno amparado em uma base industrial e a afirmação de maior independência no concerto das nações, expuseram os princípios autonomistas.

Em 1963, na XVIII Assembleia da ONU, o conhecido discurso de Araújo Castro na história da política externa do Brasil foi marcado pelas afirmações das ideias brasileiras sobre seus interesses no sistema internacional:

Nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardeais. (...) O que estamos presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das

---

<sup>44</sup> Afonso Arinos diz respeito especificamente à fase de Jânio Quadros.

polarizações militares, uma luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização (ARAUJO CASTRO, 1982: 26-27).

O discurso proferido por Araújo Castro, com aspecto reivindicatório e questionador do poder mundial, evidenciou uma identificação brasileira com países que estivessem fora da polarização militar e em busca do desenvolvimento. Em detrimento de ideologias, uma identidade com países tidos como “subdesenvolvidos”, “colonizados” e “ex-colônias”. Na interpretação de Lafer (2001), o anticolonialismo evocado por Araújo Castro, é parte integrante do conceito do Terceiro Mundo que tomaria espaço na oposição Leste/Oeste pela clivagem Norte/Sul.

Em 1964, com o advento do regime ditatorial militar, entretanto, deu-se uma reaproximação com os Estados Unidos. Numa conjuntura específica de apoio daquele país ao golpe militar e pelo estancamento de créditos pelo qual o Brasil estava passando, o realinhamento com os Estados Unidos se fez presente, especificamente no primeiro governo militar de Castelo Branco.

Mas a percepção de que os interesses coincidentes entre as grandes potências, EUA e União Soviética, eram evidentes, assim como as diferenças econômicas entre os países do Norte e Sul, contribuiu para uma aproximação e identificação com os países subdesenvolvidos, para uma postura nacionalista e atuação no diálogo Norte-Sul. Assim, no governo de Costa e Silva (1967-1969) houve uma retração do Brasil a um posicionamento de aproximação unilateral com os Estados Unidos, na denominada *diplomacia da prosperidade*.<sup>45</sup>

Neste contexto, em 1968, também é marcado pela recusa do Brasil em aderir ao TNP (Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares), num caráter de repúdio à imposição das grandes potências. Afonso Arinos interpreta que as superpotências, Estados Unidos e União Soviética, ao preservarem a *détente* caminhavam para um entendimento tácito. Como relata:

Em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, perante a Assembleia Geral e perante o Conselho Econômico e Social, o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delinea claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do *congelamento*

---

<sup>45</sup> Para Martins (1975), o reconhecimento de uma realidade contrária às expectativas do governo brasileiro, fez com que a política externa do governo Costa e Silva se convertesse numa guinada sensacional na história da política externa brasileira.

*de poder mundial*. E quando falamos de poder, não falamos apenas de poder militar, mas também de poder político, poder científico e tecnológico. O Tratado de Não-Proliferação, ponto mais alto da *détente* entre a URSS e os Estados Unidos, é o instrumento central dessa política de congelamento de poder mundial (ARAÚJO CASTRO, in AMADO [org.], 1982: 200).

Araújo Castro ao defender a tese de congelamento de poder e destacar a oposição à revisão da Carta da ONU pelas superpotências, numa conservação da estrutura do poder mundial pós-45, ressalta que o Brasil em tal momento já tinha condições de avaliar e fixar uma política internacional, ou seja, “uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações” (ARAÚJO CASTRO, in AMADO [org.], 1982: 198).

Ainda sobre as ideias de Araújo Castro, a política internacional, numa diferenciação tênue e complementada pela política externa, define e precisa uma política brasileira frente aos problemas do mundo contemporâneo. No contexto específico do início dos anos 1970, a política internacional brasileira se definia, portanto, pela defesa da revisão da Carta de São Francisco, que estaria deixando estático o quadro político-estratégico de 1945; crítica ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, que complementaria um processo de congelamento de poder mundial; pela reivindicação de transposição para a esfera internacional de certos princípios de justiça social e de redistribuição de riqueza, numa categorização de pertencimento ao conjunto de países em desenvolvimento; condições justas e equitativas para o comércio internacional.

O governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) foi caracterizado não somente pelo crescimento econômico, mas também como um dos momentos mais repressivos do regime militar. Respalhada por elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e com um discurso governamental de Brasil Potência, a *diplomacia de interesse nacional* inseriu-se nas metas de desenvolvimento acelerado. A política externa manifestou preferência pelas relações bilaterais, abertura de novos mercados e aproximação maior com os países africanos e árabes. Entretanto, por manter-se com posturas dúbias em assuntos importantes como a independência das colônias portuguesas e sobre a questão palestina, o Brasil não conseguiu obter igualmente apoio político daqueles países.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Caso exemplar foi a disputa entre Brasil e Argentina sobre a Usina Hidroelétrica de Itaipu. Levada a ONU para votação, o bloco de países africanos votou contra pela falta de apoio do Brasil ao anticolonialismo e

Em relação aos EUA, não abraçou o alinhamento automático, nem se posicionou a favor do nacionalismo antiamericano. Sobre a política externa do governo Médici, sinteticamente, pode-se dizer que “trata-se de uma via separada de desenvolvimento, que rejeita tanto os alinhamentos automáticos, quanto o multilateralismo reivindicatório, estilo Não-Alinhados” (VIEIRA SOUTO, 2003: 35).

### **2.3. O reforço ao princípio autonomista**

Com esses antecedentes, pode-se agora dedicar atenção maior à política externa do governo Geisel. Denominada *Pragmatismo Responsável e Ecumênico*, a política externa do governo Geisel foi marcada pela necessidade de manutenção do projeto de desenvolvimento econômico, sofreu as consequências diretas do choque do petróleo de 1973, coincidiu com a política de distensão entre as grandes potências e enfrentou uma relativa polarização política Norte-Sul.

A diretriz da política externa brasileira expressou a procura de ampliação das opções internacionais, dentro de posturas autonomistas, sem estar vinculado à política de blocos, revelando uma expansão comercial brasileira em áreas não tradicionais. Apesar de contenciosos, não ocorreu ruptura radical com os EUA.

Onde residem as especificidades da política externa de Geisel? Mesmo apresentando semelhanças com a *Política Externa Independente* e encontrando pontos originários em governos anteriores entre 1964-1967, o conteúdo do *Pragmatismo Responsável* foi formulado mais claramente pelo Chanceler Antônio Azeredo da Silveira, quando obteve contornos precisos e concretos. Mas, muitas das iniciativas foram tomadas pelo próprio presidente. Nesta linha, sobre a indagação da novidade pode-se dizer que:

A novidade do pragmatismo encontra-se, acima de tudo, no tratamento dos vínculos com os principais relacionamentos do país. É possível detectar transformações importantes em todas as áreas relevantes da agenda externa: no relacionamento com os EUA, com a Bacia do Prata, com os países andinos, com a Europa, a África, o Oriente Médio, a China e o Japão. Nos casos da Argentina, Israel e Portugal, as medidas tomadas nos anos do pragmatismo colidiram com práticas de longa tradição no repertório da diplomacia brasileira. Adotaram-se também, novos posicionamentos na Organização dos Estados

---

independência dos países de língua portuguesa. Com relação aos árabes as posições brasileiras eram dúbias na questão palestina.

Americanos (OEA) e na Organização das Nações Unidas (SPEKTOR, 2004: 7-8).

Os contornos concretos, ou seja, pragmáticos, encontram-se especificamente nas relações de divergências com os EUA, como a denúncia em 1977 do Acordo Militar de 1952, e na assinatura do Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha em 1975; no abandono do apoio ao colonialismo português na África e mais especificamente no reconhecimento da independência de Angola, de Moçambique, da Guiné-Bissau. Com a China Continental houve o restabelecimento das relações diplomáticas em detrimento de Formosa e na América Latina ocorreu uma procura de estreitamento nas relações com os países vizinhos, inclusive com a criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978. No conflito árabe-israelense o Brasil assumiu uma postura a favor dos árabes votando na ONU a proposta que considerava o sionismo uma forma de racismo e discriminação racial e, também, a condenação do *apartheid* sul-africano. Insere-se neste contexto uma aproximação maior com os países da Europa Ocidental, com visitas à França, ao Reino Unido e à Alemanha, além do Japão, com países europeus socialistas, e aprofundamento e ampliação das relações com os Estados africanos e árabes.

Azeredo da Silveira declarou que as três primeiras correções de rumos no início do Governo Geisel foram as medidas tomadas com relação à África, China Popular e Oriente Médio. Para ele, “o reconhecimento de Guiné-Bissau antes de Portugal mostrou a total independência do Brasil e mostrou que o Brasil estava sendo muito mais realista e que não estava supervalorizando uma posição que nunca o beneficiou” (AZEREDO DA SILVEIRA *in* SPEKTOR [org.], 2010: 94).

A política externa do governo Geisel foi caracterizada por forte atuação no âmbito multilateral aproximando o Brasil aos países do Sul, uma vez que o estreitamento das relações com os membros do Terceiro Mundo propiciava uma diversificação de interesses e, conseqüentemente, menor dependência do Primeiro Mundo. Tal comportamento não era um projeto terceiro-mundista, mas o incremento das relações Sul-Sul que objetivava fortalecer o país no diálogo Norte-Sul nas bases bilaterais do Brasil com o Primeiro Mundo.

Sobre possíveis identificações entre a *Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável*, autores como Fonseca Jr. reconhecem o desejo de autonomia como afinidades entre as expressões doutrinárias, mas no enquadramento do problema

diplomático deve-se entendê-las em mundos diversos, tanto nacional quanto internacionalmente. Desse modo, o autor considera o pragmatismo mais completo e mais inovador e diz como interpreta a conduta autonomista de Geisel:

Sem arriscar qualquer interpretação definitiva, a inovação estaria, basicamente, por imposições de lógica diplomática. Se a política externa independente nasce de um projeto político, de uma concepção intelectual, o pragmatismo será tentativa de superar uma história que começa em 1964 e que resulta, de um lado, em algum isolamento diplomático (especialmente no campo multilateral) e, de outro, em uma teia de contradições reais com a potência hegemônica (em áreas variadas, como direito do mar, energia nuclear, comércio etc.). Isso não impede que a política externa venha a ter efeitos ou impulsos domésticos, (p. ex. a necessidade de ampliar o espaço econômico do país, com o incremento de exportações: afinidade com o esquema de abertura de Geisel) mas não é a dinâmica interna a base privilegiada para explicá-la. Em suma, em vista de novas circunstâncias da presença internacional do país, mudam os próprios parâmetros brasileiros de interpretar o mundo (FONSECA Jr., 1998: 302-303).

Um dos pressupostos básicos para a formulação da política externa à luz do problema diplomático, como exposto por Fonseca, é a interpretação do contexto em que o país está operando. Na segunda metade da década de 1970 ocorria uma diversificação no núcleo capitalista com um gradativo fortalecimento da Europa Ocidental e o Japão. Essa conjuntura permitia ao Brasil possibilidades de diversificação e de alternativas para aventurar-se em outras parcerias econômicas e políticas. Pode-se acrescentar, ainda, o declínio relativo dos Estados Unidos, a manifestação de conflitos localizados dissociados dos interesses das grandes potências e a retomada do processo de descolonização. Paralelamente observou-se o crescimento de atores não estatais na arena internacional (LIMA e MOURA, 1982).

Se as dificuldades diplomáticas se configuram na macroestrutura internacional, nas circunstâncias geográficas e em necessidades internas, o pragmatismo da política externa expressou, a partir do contexto operante, a concretização de uma ótica universalista. Isto implicou na diversificação das parcerias envolvendo, portanto, uma aproximação e intensificação com países fora da órbita dominante ocidental, objetivando atender o interesse nacional.

Ramiro Saraiva Guerreiro, Secretário Geral do Itamaraty no governo de Geisel, ressalta que o país estava muito mais complexo, e revelando uma decisão firme do presidente, reconhece que realmente o Brasil tomou posições próprias com relação às questões internacionais que definiam a política do país. De acordo com Saraiva

Guerreiro, somente neste governo foi possível um *aggiornamento* que se tentara 13 anos atrás, referindo-se ao período de Jânio Quadros e João Goulart. Em suas palavras, na política externa do governo Geisel “em toda a sua execução, houve a preocupação de avaliar a realidade e agir sobre a partir dela” (SARAIVA GUERREIRO, 1992: 26-27). No pragmatismo se reconhecia os fatos que ocorriam no mundo, e não se opunha a eles de forma irreal. No relato pessoal de Azeredo da Silveira, Ministro das Relações Exteriores do Governo Geisel:

A vantagem que levei em relação aos outros ministros e em relação aos órgãos com os quais tive que ter contato mais íntimo foi justamente minha formação, no sentido de que nunca fiz política pragmática sem conceituá-la e sem saber quais as dificuldades que ia ter. Já tinha inclusive, para me ilustrar, a experiência do período de Jânio Quadros. Tinha informações de pessoas da família do Afonso Arinos de Melo Franco [...] (AZEREDO DA SILVEIRA *in* SPEKTOR [org.], 2010: 279).

Ainda que o *Pragmatismo Responsável* fosse a face externa de um projeto de modernização econômica, não tinha como base um princípio reformista interno, como no caso da *Política Externa Independente* da década anterior (FONSECA Jr., 1998).

Para que ocorresse o avanço da industrialização, universalizando as relações comerciais, houve, então, no governo Geisel a conservação da ordem interna, ou seja, ausência de referência às reformas sociais internas. Contudo, em âmbito multilateral, defendeu temas ligados ao comércio, investimento e transferência de tecnologia.

Numa perspectiva universalista, a abertura de missões diplomáticas, universalização de contatos, a afirmação de autonomia diante da disputa ideológica, tal como o reconhecimento da independência da Angola, a definição de novas linhas de atividades diplomáticas na Ásia e na África e o estreitamento de relações com países do Sul em foros multilaterais converteram-se em fatores identificadores do *Pragmatismo Responsável* na consecução dos objetivos de superar o isolamento diplomático e ampliar o espaço econômico do país.

Na chamada diversificação de dependência, o aumento de relações bilaterais e o universalismo foram marcas da política externa brasileira nos anos 1970. Como demonstram Lima e Moura, no governo Geisel, “deu-se continuidade à ideia força do pragmatismo, qual seja o não-alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais” (LIMA e MOURA, 1982: 351). Neste período foram incorporadas tanto as relações do Brasil com os países em desenvolvimento do Sul como com os países

desenvolvidos do Norte. Passados os anos iniciais do regime militar, marcados por um alinhamento aos Estados Unidos e do predomínio discursivo de Brasil Potência, deu-se nos primeiros anos do governo Geisel uma dupla inserção, em alguns momentos privilegiando o âmbito multilateral, outros o bilateral; em alguns aspectos como integrante do Terceiro Mundo na busca de benefícios e vantagens, em outros momentos como país industrializado no porte do Primeiro Mundo. No final da década de 1970, o Brasil passou a ter um estreitamento dos vínculos político-econômicos com o Terceiro Mundo, com predomínio dos países da América Latina e África e também uma atuação mais contundente nos foros multilaterais.

### **2.3.1. Política nuclear e questões de segurança**

Em termos gerais, quando há referências às atitudes autonomistas sobre a política externa brasileira, entre outros fatores, o Acordo Brasil-Alemanha Ocidental de Cooperação Nuclear, de 1975, torna-se um ponto comum. Na tomada de decisão do Governo Geisel em afirmar com a Alemanha um acordo que envolvesse o fornecimento de energia e ampliação da usina de Angra dos Reis, com transferência de tecnologia, o governo brasileiro esbarrou-se no descontentamento dos Estados Unidos.

Na conjunção de vários fatores englobando um ambiente de não adesão ao TNP, a postura brasileira representou uma atitude autonomista, uma vez que questões relativas à tecnologia nuclear são extremamente sensíveis quando fogem ao controle dos Estados Unidos. Neste ínterim, por pressão do presidente norte-americano Jimmy Carter e do congresso norte-americano, o Presidente Geisel rompe o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, firmado em 1952. De fato, este episódio fez parte de uma reordenação das alianças preferenciais e econômicas do Brasil. Deve-se lembrar que o a acordo com a Alemanha foi uma alternativa ao rompimento pelos Estados Unidos de um acordo com o Brasil de uso pacífico de energia nuclear em 1972<sup>47</sup>. Com o rompimento unilateral dos Estados Unidos, então, o Brasil voltou-se para a Alemanha, como demonstra Azeredo da Silveira:

Quando os Estados Unidos negaram-se a cumprir a palavra de manter o Brasil como cliente firme no acesso à matéria físsil, nunca mais abandonaram essa posição. Esse drama se deu lá pelos fins de 1974, princípios de 1975. Então saímos atrás de um sócio porque íamos

---

<sup>47</sup> Foram os Estados Unidos que começaram a construir Angra I.

ficar com um arcabouço de um investimento sem desdobramentos [...] (AZEREDO DA SILVEIRA *in* SPEKTOR [org.], 2010: 156).

O relato acima aborda um dos fatos mais significativos de postura autonomista do Brasil. Primeiro, pelo fato em si, de resolver um problema como o de suprimentos da usina nuclear; segundo, pela dimensão de não ficar à mercê das decisões norte-americanas através de manobra de expansão de relações, envolvendo a questão de energia nuclear. O fato, portanto, foi revestido de significado tornando-se paradigmático de um princípio autonomista por evidenciar as margens possíveis de relações do Brasil, mesmo com o descontento da superpotência da época, os Estados Unidos.

#### **2.4. A atuação multilateral brasileira**

A política internacional brasileira consubstanciou como parâmetros de atuação a autonomia e o universalismo em oposição ao alinhamento direto aos Estados Unidos. Particularmente, a *Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável* assinalaram orientações doutrinárias ou concretas na busca do universalismo, evitando alinhamentos diretos com os Estados Unidos. Fundamentalmente, estas posturas foram justificadas em função do desenvolvimento, pois como disse Azeredo da Silveira, “o Brasil é um país em desenvolvimento, com grandes problemas econômicos e sociais. E uma chancelaria que não se transformar em instrumento desse desenvolvimento econômico e social seria uma chancelaria retrógrada” (AZEREDO DA SILVEIRA *in* SPEKTOR (org.), 2010: 94).

O desenvolvimento econômico foi, em grande medida, o propulsor das atuações multilaterais brasileiras nos órgãos responsáveis por regulações comerciais e ordenamentos econômicos. A própria formulação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento), em 1964, os posicionamentos no GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e as demandas no âmbito da Assembleia Geral da ONU, contribuíram significativamente para a identidade Sul do Brasil.

No campo econômico, em particular, (...) as divergências naturais entre um país pobre, pouco dotado de capitais e tecnologia, como o Brasil, e os Estados Unidos da América quase automaticamente nos levavam ao ‘não-alinhamento’ com Washington [oposições, por exemplo, a respeito de produtos de base e quase tudo que veio a ser a agenda da UNCTAD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento -;

criação da ONUDI<sup>48</sup>, etc.] (SARAIVA GUERREIRO, 1992: 24).

Fundamentado nas teses da CEPAL, a UNCTAD foi o espaço onde o Brasil assumiu liderança, juntamente com outros países em desenvolvimento, para a reformulação do quadro normativo e institucional reguladores das relações econômicas internacionais. A plataforma do G-75, posteriormente G-77, teve como parâmetro o Relatório “*Towards a New Trade Policy for Development*” de Raul Prebisch, primeiro secretário geral da conferência (SOUTO MAIOR, 1996).

No primeiro encontro da UNCTAD em Genebra, em 1964, o Brasil diagnosticou os problemas dos países subdesenvolvidos, fez críticas aos países desenvolvidos e sinalizou medidas para uma nova ordem nas relações de comércio mundial. Nesta ocasião, criticou o GATT e atuou para que a América Latina ficasse coesa (BUENO, 1994). Na II UNCTAD em Nova Délhi, em 1968, a atuação brasileira foi em direção da remoção de obstáculos de caráter não-tarifário. Nas palavras de Silveira de Azevedo, chefe da delegação brasileira, quando se criou o esquema de preferência não recíproca dos países desenvolvidos, em relação aos em desenvolvimento, o teto – 25 milhões de dólares - era relativamente pequeno para qualquer país em desenvolvimento. No discurso final, Silveira de Azevedo creditou o fracasso do encontro aos países desenvolvidos (SPEKTOR [org.], 2010).

A III UNCTAD no Chile, em 1972, o Brasil trabalhou em questões pontuais contra a verticalização do comércio internacional no sentido de, em pleno I PND (Plano de Metas de Desenvolvimento -1972/1974), favorecer as exportações de produtos de base, manufaturas, além da ampliação do financiamento internacional e acesso à tecnologia. Neste aspecto, a UNCTAD, mesmo com os fracassos, tornou-se importante para o Brasil – no geral, para países em desenvolvimento -, com relação a outros órgãos tradicionais da ONU, por incorporar objetivos de curto e médio prazo da política comercial brasileira (BUENO, 1994).

À parte das proposições particulares no âmbito da IV UNCTAD em Nairóbi, em 1976, as manifestações brasileiras tornaram-se mais pragmáticas e menos reivindicatórias, todavia, a retórica de solidariedade ao Terceiro Mundo se manteve

---

<sup>48</sup> ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial).

(BUENO, 1994). O funcionamento da UNCTAD também teve efeito sobre as relações dos países americanos, numa substituição da noção do pan-americanismo pela dimensão do conflito Norte/Sul: “América Latina passou a significar, em certos contextos, o conjunto de países em desenvolvimento – latinos ou não – ao Sul dos Estados Unidos” (SOUTO MAIOR, 1996: 279).

Foi neste foro da ONU, então, que o Brasil postou liderança, juntamente com outros países em desenvolvimento, por uma Nova Ordem Econômica Mundial fortemente defendida nos anos 1970. A formação do G-77, em 1964, propiciou articulações e coalizões e demandas reformistas das relações econômicas internacionais. A heterogeneidade dos países em desenvolvimento e a estrutura normativa da UNCTAD – que foi, na verdade, uma forma alternativa de negociação ao GATT, compreendido como instância de tratamento igual aos desiguais – e a dimensão política do conflito Leste/Oeste esbarraram na capacidade substantiva das decisões. Na avaliação de Saraiva Guerreiro:

As esperanças de êxito na ‘campanha’ pela cooperação internacional para o desenvolvimento sempre foram poucas e, por ter sido chefe da delegação do Brasil em Genebra, de 1970 a 1974, não seria eu quem alimentaria muitas ilusões. Acontece, porém, que não seria o Brasil que abandonaria o apoio à ‘plataforma’ dos pobres subdesenvolvidos. Não só por motivos econômicos, senão também por concepções políticas e até humanitárias. Daí nosso constante apoio a ‘nova ordem econômica internacional’ (SARAIVA GUERREIRO, 1992: 20).

No âmbito do GATT, até a Rodada Kennedy (1964-1967), as negociações ficaram em torno de concessões tarifárias. Além disso, o Brasil demonstrou preocupação com a formação do Mercado Comum Europeu, uma vez que territórios ultramarinos, ainda pertencentes àqueles países, tinham vantagens aduaneiras (BUENO, 1994). Marginalizados nas negociações, os países em desenvolvimento atuavam em grande medida como *free riders* e as negociações do GATT pouco incidiam sobre o fluxo comercial de interesse destes países (PAIVA, 1996). A UNCTAD foi, então, o espaço para que os países em desenvolvimento criassem condições para vantagens comerciais concretas (ABREU, 1996).

Na Rodada Kennedy do GATT (1964-1967), especificamente, a posição brasileira foi na tentativa de redução tarifária de produtos das exportações brasileiras, contudo, enquanto a redução das tarifas médias interessadas aos países em desenvolvimento

enquadrava-se em 20%, os produtos de interesse dos países em desenvolvimento eram na esfera de 15-40% (ABREU, 1996). Na Rodada Tóquio (1973-1979), as discussões foram mais normativas e os temas relativos aos interesses brasileiros eram reduções tarifárias e subsídios. Enquanto as reduções tarifárias mantiveram-se díspares em relação aos interesses em desenvolvimento e desenvolvido, o Brasil cedeu na questão subsidiária ao assinar o código de subsídios, em função da pressão norte-americana<sup>49</sup>. Em termos gerais, denota-se que no GATT o Brasil buscou ampliar condições para exportações de seus produtos, entretanto, esbarrando-se nas posições dos países desenvolvidos<sup>50</sup>. Em 1975, na XXX Assembleia Geral da ONU, Azeredo da Silveira apoiou as reivindicações por uma Nova Ordem Econômica Internacional e propôs modificações nas regras do GATT (GARCIA, 2000).

Em síntese, estas instâncias multilaterais possibilitaram uma agenda de desenvolvimento e permitiu particularmente ao Brasil liderança nas coalizões denominadas terceiro-mundistas (LIMA, 2000).

## **2.5. A difícil década de 1980**

O exercício da chamada autonomia nacional, ainda perseguida pelos governos de João Baptista Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990) mostrou seus limites. Numa situação de crise econômica, em que a economia brasileira ficou vulnerável às pressões externas, algumas alterações ocorreram no final do governo Sarney, mas a política internacional, evidenciada nos discursos, condenava as desigualdades Norte e Sul e a política externa continuava sendo colocada como um instrumento do desenvolvimento nacional.

Na esfera da atuação multilateral, no GATT, passada a fase para se obter tratamento preferencial e concessões não recíprocas para o interesse de países em

---

<sup>49</sup> Sobre este assunto conferir ABREU (1996) e BOJIKIAN (2009). No aspecto específico dos subsídios, houve uma divergência entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda, que defendeu que a situação bilateral entre Brasil e Estados Unidos poderia ficar prejudicada caso o Brasil fosse inflexível na questão dos subsídios.

<sup>50</sup> ABREU (1996) faz a seguinte observação: “Com o atolamento da UNCTAD o Brasil derivou magros dividendos de sua posição de liderança entre os países em desenvolvimento. A atenção se voltou para o GATT quando, ao final da Rodada Tóquio, foram negociados os códigos e o texto do *Framework*, ambos de vital importância para a posição então defendida pelo Brasil” (ABREU, 1996: 48-49).

desenvolvimento, o Brasil passou a ter interesse na própria disciplina das regras do comércio internacional, uma vez que se ampliaram e diversificaram as exportações brasileiras. Neste aspecto o GATT passou a ser mais importante do que a UNCTAD para a diplomacia brasileira (SOUTO MAIOR, 1996).

Na Rodada Uruguai, lançada em 1986, a postura do Brasil foi de resistência à inclusão dos novos temas como serviço, propriedade intelectual e investimento no âmbito do GATT, impulsionados pelo interesse dos Estados Unidos. O Brasil compôs a ala mais forte de oposição a esta temática através do G-10, grupo em que exerceu liderança juntamente com a Índia. Além da temática serviço ser sensível ao Brasil, ao país ainda era de interesse as negociações dos temas tradicionais do GATT. Em muitos aspectos, a postura do Brasil foi a de pedir tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, como nas questões agrícolas. Na exposição de Bueno, abaixo, é possível verificar a condição do Brasil nos anos 1980:

Na reunião ministerial do Grupo dos 77, realizada em Nova York, em dezembro de 1988, Abreu Sodré fez acusações pesadas aos países desenvolvidos, denunciou a existência de um verdadeiro TNP na área de tecnologia, criticou o comportamento daqueles na Rodada Uruguai do GATT, bem como o imobilismo e falta de coordenação dos países em desenvolvimento em face do esvaziamento do Diálogo Norte-Sul (BUENO, 1996: 120).

No Governo Sarney, na segunda metade da década de 1980, as diretrizes de proteção à indústria nacional sofreram grandes sequelas, visto que medidas adotadas de reserva de mercados no setor de informática levaram a um contencioso comercial com os EUA. Acrescenta-se a este contexto a crise da dívida externa e as primeiras medidas de liberalização da economia. Os países em desenvolvimento perderam poder de barganha nas reivindicações e a temática do desenvolvimento econômico esvaiu-se das temáticas multilaterais.

\*\*\*

Em síntese, na caracterização da política externa brasileira, fundamentalmente na trajetória constituída a partir de meados do século XX, existem dois fenômenos que compõem as bases substanciais da autonomia: a busca do desenvolvimento e da diversificação de parcerias. Por mais que existam variações na abrangência dada ao desenvolvimento e à diversificação de parcerias pelos distintos governos, estes fatores se

tornaram constitutivos da política exterior e da definição dos parâmetros de posicionamentos internacionais do Brasil, aqui, tratados como elementos de identidade internacional.

## CAPÍTULO III – A ÍNDIA E A IDENTIDADE AUTONOMISTA NA CONCEPÇÃO DO NÃO-ALINHAMENTO

### Introdução

A autonomia nas relações internacionais e a contestação da ordem internacional tornaram-se predicativos para o entendimento da política externa indiana convencionados na política do não-alinhamento. O paradoxo de uma civilização milenar e um Estado independente com pouco mais de sessenta anos revela uma complexidade de fatores culturais, religiosos, territoriais e trajetórias de civilização, impérios, domínios, condição colonial e atualmente de grande democracia e Estado secular, que confluem para o entendimento dos interesses expressos nos vários âmbitos da política internacional do país.

Um país autenticamente composto por uma sociedade pluralística, formado por uma diversidade expressiva pelos aspectos religiosos, étnicos, linguísticos e artísticos. Todavia, esta pluralidade se manifesta também através de conflitos, como os exemplos de movimentos separatistas e a arraigada tensão entre hindus e muçulmanos, além da própria diferenciação entre os hindus nos sistemas de castas. Internamente a escolha do secularismo se sobrepôs como valor e forma organizacional como meio de lidar com estas diversidades que passaram a compor a nação imediatamente após a independência<sup>51</sup>. Estas diversificações extrapolaram à própria definição do Estado-nação no momento da independência, o que ocasionou a bipartição do subcontinente entre Índia e Paquistão em 1947.<sup>52</sup>

O legado de Jawaharlal Nehru como Primeiro Ministro, a defesa de uma neutralidade na Guerra Fria, de uma postura de *self-reliance*, da substituição de importação na industrialização e uma grande presença multilateral, assim como a liderança no Movimento dos Não-Alinhados e a condição de país com armamentos nucleares, e mais recentemente como país de elevado crescimento econômico, constituem alguns elementos

---

<sup>51</sup> Nação no sentido atribuído nos últimos dois séculos como a relação entre o povo de um determinado território e a unidade política correspondente, principalmente a partir da Revolução Francesa e Americana. Esta ideia de nação em termos de sentimento de pertencimento e a fusão com a centralização política.

<sup>52</sup> No momento de consolidação do Estado nacional, as diversidades se sobrepuseram e não houve conciliação, o Paquistão tornou-se um Estado independente de maioria islâmica e a região da Caxemira uma zona de conflito.

que caracterizam e identificam a Índia como um Estado e sua atuação no sistema internacional. Desde a independência o país aspira ser um grande poder e posiciona-se por meios de preservar sua autonomia.

A luta pela independência, a influência de pensadores e intelectuais que influenciaram este processo, as contribuições de Jawaharlal Nehru, o aspecto de ser a primeira colônia independente no processo de descolonização do século XX e a liderança do país na condução da descolonização de outros países afro-asiáticos compõem a identidade da Índia nas relações internacionais. Igualmente, os conflitos com o Paquistão e com a China, a ideia de não-alinhamento na Guerra Fria, a estratégia de fortalecimento do Movimento dos Não-Alinhados e a autonomia nas negociações internacionais, o empenho para uma nova ordem econômica mundial, o planejamento econômico, o desenvolvimento de armamentos nucleares se fundem à história da Índia e ao seu papel desempenhado na política internacional. Estes posicionamentos internacionais da Índia foram, portanto, sustentados pelo objetivo de exercer a independência das ações do país.

Este capítulo tem a finalidade de tratar os principais fundamentos ideacionais e posicionamentos da Índia que deram sustentação a uma concepção de autonomia na política internacional e, com algumas subdivisões, se detém ao período de fundamentação e criação da política externa que levou aos posicionamentos regionais, multilaterais e aos relacionamentos com as grandes potências. O ano de 1947 é um marco para a Índia no que se constitui o desmembramento do país do império britânico. Deve-se ressaltar, ademais, que o processo de independência e a concepção da Índia como nação e país soberano fizeram parte do pensamento pré-independência, fundamental para a condução da política interna e internacional como país soberano. Dos antecedentes históricos à independência, apresentados inicialmente neste capítulo, se justificam pelo entendimento de que determinadas ideias e concepções sobre a política internacional foram produto do processo de independência do país.

### **3.1. Antecedentes históricos**

A referência da Índia de milênios é uma referência de civilização e não de nação. A Índia pré-independente, antes da dominação britânica, tem uma longa história de formação

de civilização e de impérios. A civilização hindu se desenvolveu na região do Vale do Indus, com variações linguísticas, mas com padrões religiosos e normas sociais comuns, como o sistema de estratificação social de castas. Até o início da inserção muçulmana, esta civilização não apresentava unidade política e era caracterizada pela divisão entre reinos e comunidades.<sup>53</sup>

Durante os séculos de inserção islâmica na extensão da abrangência da civilização hindu, também resultou a coexistência do islamismo e do hinduísmo, elemento que sedimenta a especificidade da Índia na contemporaneidade, o pluralismo<sup>54</sup>. Este aspecto é inerente às grandes questões políticas e sociais internas do país, assim como fator influente nas posições regionais e internacionais. Apesar de sobressair uma coexistência peculiar, a tensão entre hindus e muçulmanos perdura ainda hoje na Índia, como o terrível ataque de fundamentalistas hindus a mesquitas islâmicas na cidade de Ayodhya em 1992 e a agressão anti-muçulmana na cidade indiana de Gujarat em 2002, assim como o permanente conflito com Paquistão.<sup>55</sup> O peculiar desta convivência é o eterno questionamento, como faz Octávio Paz: “São duas civilizações frente a frente num território, ou são duas religiões no seio de uma civilização? É impossível responder esta pergunta” (PAZ, 1996: 42).

A despeito das raízes criadas pelo islamismo na Índia, das inúmeras pessoas convertidas ao longo de séculos e costumes semelhantes e algumas assimilações, não houve fusão. Pois, ainda nas palavras de Paz, “nada mais diferente dos grandes livros religiosos,

---

<sup>53</sup>As primeiras incursões muçulmanas ocorreram ainda no século VIII. A partir de 1018 ocorreram invasões islâmicas na região do Panjab – hoje um Estado indiano -, que foram marcadas por destruições e conflitos. Novas invasões se estenderam em 1175 na forma de conquistas e foi estabelecido o Sultanato de Déli em 1206. Os sultões de Deli desenvolveram um Estado teocrático e muçulmano e estiveram no poder até o final do século XV, porém não tiveram uma abrangência em todo território da civilização hindu e, apesar de dominarem, não assimilaram a cultura e religião hinduísta, que se manteve sem a fusão dos preceitos islâmicos. Contudo, o grande apogeu do islamismo na Índia foi com o estabelecimento do Império Mughal no século XVI, com auge até o século XVII e declínio a partir do século XVIII, quando a Índia começou a se tornar uma conquista britânica. O apogeu islâmico na Índia ocorreu entre os séculos XVI e XVII. No século XVI, um príncipe muçulmano de origem afgã e proveniente da Ásia central, conhecido como Babur, liderou mais uma conquista islâmica e estabeleceu a mais significativa e permanente presença muçulmana na Índia, período conhecido como Império Mughal (1526-1757). Akbar (1556-1605), neto de Babur, promoveu uma expansão e o domínio deste império se estendeu por todo subcontinente. Akbar aceitou a pluralidade e a multiplicidade de crenças, adotou aspectos do pensamento hindu e tratou os príncipes locais – hindus - com respeito. Por isto, foi considerado o “inventor da Índia”.

<sup>54</sup>Nenhum dos muçulmanos soberanos ao longo de sete séculos fizeram com que houvesse uma convivência autêntica entre as duas religiões, com exceção de Akbar (1556-1605), que fomentou uma coexistência.

<sup>55</sup>Ayodhya é considerada a cidade de Rama, um dos deuses hindus. No dia 6 de dezembro de 1992, uma multidão liderada por políticos nacionalistas do BJP atacou e demoliu uma mesquita, em Ayodhya, através da alegação de que foi construída pelo Império Mughal no lugar de nascimento do deus Rama. Em Gujarat em 2002 mais de duas mil pessoas foram mortas e inúmeros santuários e mesquitas destruídos.

poéticos, históricos e jurídicos dos hindus que os dos indianos muçulmanos” e “a história que os une também os separa” (PAZ, 1996: 42). Na síntese de Nehru (1959), o que ocorreu foi uma conquista política, mas este triunfo político não significou uma conquista intelectual, moral ou religiosa.<sup>56</sup>

### **3.1.1. A luta contra Império Britânico e a Concepção de autonomia antes da independência**

A ingerência britânica na Índia se iniciou em meados do século XVIII e se estendeu até meados do século XIX, quando se efetivou o domínio britânico. A Companhia das Índias Orientais - com grande poderio financeiro e capacidade bélica - estabeleceu terminais comerciais em Bengala, ao leste, e expandiu os negócios comerciais e o controle por todo o subcontinente. Neste período vários principados foram sendo anexados às áreas administradas diretamente pelos ingleses.<sup>57</sup>

As operações da Companhia na Índia subverteram os governos locais, através de ameaças e subornos, trazendo para si privilégios na isenção de impostos internos que os indianos, manufactureiros e comerciantes, continuariam pagando. Este processo levou à falência dos comerciantes e dos próprios governantes locais, visto que a renda passou a se extinguir. Contudo, houve uma divergência entre os interesses, pois enquanto o governo da Inglaterra passou a ter como propósito a exportação de seus produtos em troca de matéria-prima e metais preciosos, a Companhia pretendia exportar os tecidos indianos, que levavam à saída de ouro dos cofres da metrópole. A posição do governo britânico prevaleceu no decorrer da Revolução Industrial, quando a Índia se tornou um mercado para artigos manufaturados e origem de matérias-primas. Numa perspectiva econômica, com a entrada da livre empresa privada, a Índia se tornou importadora - de tecidos inclusive -, o que ocasionou a inibição de implantação de indústrias deixando a economia indiana com base colonial e agrícola. O mercado inglês elevou a taxa de importação de tecidos indianos e

---

<sup>56</sup>Em algumas circunstâncias houve pactos políticos e militares entre chefes hindus e muçulmanos, porém sem uma conciliação religiosa e cultural como na fase de Akbar (1556-1605).

<sup>57</sup>Através do declínio do Império Mughal (1526-1757), num ambiente de tensões, a dominação inglesa na Índia começou com a Companhia das Índias Orientais, uma empresa mercantil privada, avalizada pelo governo, com o direito de monopólio do comércio entre a Índia e a Inglaterra.

facilitou o consumo dos tecidos ingleses. Em termos gerais, a Índia se tornou a maior fornecedora de matérias-primas e grande mercado de produtos manufaturados e investimento e capitais, como nas implantações das malhas ferroviárias.<sup>58</sup>

A Companhia das Índias Orientais se converteu em um instrumento político de expansão da Grã-Bretanha, como a determinação do parlamento inglês de instalar um comitê de educação pública em Bengala em 1834 com método de instrução inglês. A partir de 1857 quando uma revolta de príncipes regionais almejou o fim do controle britânico, conhecida como o Motim de 1857, a Índia tornou-se uma colônia de fato. O Motim de 1857, contido pelos ingleses, foi uma revolta de alguns príncipes regionais, de soldados indianos integrantes do grupo conquistador inglês, donos de terras e agricultores que procuravam o fim do controle britânico, mais tarde considerado como a *First War of Independence*.<sup>59</sup>

A partir de então, com a remoção do último imperador Mughal, foi estabelecido o *Raj* – governo - em que todas as responsabilidades dos negócios indianos passaram para a administração da Coroa Britânica e o território passou a ser administrado de forma uniforme e o império informal tornou-se num império formal de regras diretas, controlando política e economicamente várias regiões. A Índia passou a ser administrada por um governador geral, o Vice-Rei. Foi garantida a liberdade religiosa e os indianos tiveram o direito de participar dos serviços do governo. Ademais, um dos grandes legados ingleses foi constituir um único governo para todos os povos que compõem a Índia.

Quando o domínio britânico se expandiu e se afirmou no XIX, onde já existia uma estrutura centralizada em função do Império Mughal – que introduziu um sistema burocrático, entretanto sem separação das funções civis e militares -, ocorreu a demarcação e a diferenciação dos serviços civis dos militares pelos britânicos, a introdução de leis e cortes com penetração no interior do império e as bases para uma forma de governo

---

<sup>58</sup>A expansão da Inglaterra no século XIX abrangia a regiões da África e da Ásia, mas a Índia passa ser considerada a “joia da coroa” sob o reinado vitoriano. Sob o Império Britânico, a Índia correspondia aos territórios da Índia atual mais o Paquistão e Bangladesh.

<sup>59</sup> Este motim foi mais uma tentativa de voltar às bases anteriores à chegada dos ingleses do que estabelecer uma independência.

parlamentar, sistema que posteriormente seria almejado pelos nacionalistas indianos na luta pela independência.<sup>60</sup>

Como se nota:

As both the Mughal and the British Indian political tradition was highly centralist, this centralism was emulated by the Indian nationalists. It was enhanced by the partition of India, which highlighted the need for national integration. A further contribution to this centralism was the unbroken tradition of the negotiated, non-revolutionary transfer of power (KULKE and ROTHERMUND, 1998: 334).

Com a imposição de regras pela Inglaterra, foi a primeira vez que a Índia estaria subjugada à condição colonial por um país e governo distantes. As invasões anteriores, mesmo sendo fontes de conflitos, significaram conquistas e a Índia tornou-se a própria residência dos conquistadores. Pois, com a Inglaterra foi “*a new type of invasion took place which could find no roots in India. There was an impenetrable barrier between them and the people of the country, whether Hindus, Muslims or others*” (NEHRU, 1959: 12).

Quando a administração passou a ser direta ocorreu uma expansão das influências de ideias ocidentais, instituições, tecnologias e estilo de vida. A centralização da administração colonial seria mais tarde as bases para o Estado pós-colonial. Um dos mais importantes corpos criados no momento do império britânico era um serviço civil que ajudou na administração da colônia e que posteriormente daria a forma para o Serviço de Administração Indiano (SAI), centro altamente centralizado da burocracia na Índia pós-colonial. No período após a Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha também estabeleceu assembleias regionais para a escolha de representantes. Embora essas assembleias não fossem um instrumento para efetivar políticas que ultrapasassem as regras coloniais, elas serviram de base para um sistema de democracia parlamentar pós-colonial (SIL, 2000).

O sistema de administração colonial, como impacto da administração britânica, forneceu também o modelo do federalismo indiano pós-colonial, assegurando a unidade do Estado e o controle central. Os arranjos institucionais estabelecidos no domínio britânico não eram intencionalmente para efetivar a democracia, mas sim para dar uma aparente legitimidade para as políticas coloniais britânicas.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Os ingleses encontraram na Índia aliados das altas castas hindus. Existem interpretações de que os ingleses incitaram a rivalidade entre hindus e muçulmanos.

<sup>61</sup> A Índia foi um reforço militar para a Inglaterra.

O *Indian National Congress* - Congresso Nacional Indiano, também conhecido como Congresso - foi fundado em 1885 para representação indiana na administração colonial. Os membros desta instituição eram de uma elite, grande parte educada na Inglaterra. Sem efetivar mudanças nas regras britânicas, os membros do Congresso tinham inicialmente o propósito de promover a posição dos indianos dentro do sistema de administração colonial. Posteriormente, o Congresso Nacional Indiano tornou-se o primeiro partido político do país e com lideranças de várias religiões. Em 1906, o Congresso declarou oficialmente interesse na autonomia da Índia e o movimento de independência se fortaleceu em 1915 - no âmbito do Congresso Nacional Indiano - quando Mohandas Karamchand Gandhi retorna à Índia, onde liderou a campanha de desobediência civil através do princípio do *ahisma*, ou seja, não violência e defendeu a unidade hindu-muçulmana.<sup>62</sup>

A política colonial britânica teve um impacto maior para os que tinham mais educação formal e membros da elite hindu foram cooptados para a administração. Muitos frequentaram as escolas e universidades britânicas e foram profundamente influenciados por ideias ocidentais, tais como nacionalismo, liberalismo e socialismo. Estas ideias, contudo, influenciaram o movimento de independência indiano. Membros do Congresso Nacional Indiano seguiram Gandhi, rejeitando a violência e aderindo às normas da democracia. Por fim, a campanha do Congresso para a independência fez aumentar as dificuldades de manutenção e os custos para um sistema colonial de administração e domínio britânico. Sobre os movimentos de emancipação na Ásia, há a seguinte observação:

A emancipação da dominação ocidental não implicou uma rejeição das ideias do Ocidente sobre os direitos e liberdades, ou de suas realizações científico-industriais. Ao contrário, grande parte da política de libertação nacional da Ásia girou em torno de uma demanda de direitos e liberdades que as potências ocidentais haviam proclamado no plano abstrato, mas recusado no concreto, ao lidar com povos e governos asiáticos. (...) Mas, ao defender as ideias ocidentais e procurar apropriar-se das conquistas do Ocidente, os movimentos de emancipação da dominação ocidental invariavelmente se basearam em sua própria herança civilizacional nas esferas em que tinham pouco ou nada a aprender com o ocidente (ARRIGHI, 2001: 228).

---

<sup>62</sup>Conhecido como Mahatma, grande alma, Gandhi viveu vários anos na África do Sul, onde participou das lutas contra o racismo sobre os indianos e conflitos locais.

Em suma, pode-se dizer que nos 200 anos de domínio britânico houve uma transformação na estrutura política, econômica e social na Índia e estas mudanças ocorreram de forma substancial pelas instituições que foram implantadas durante este período colonial. Mesmo que o movimento nacionalista indiano tenha partido da perspectiva de se basear em instituições tradicionais e as ideias ocidentais de direitos e liberdades ter desempenhado um papel secundário na mobilização nacionalista das camadas subalternas, os princípios ocidentais das instituições políticas se concretizaram (ARRIGHI, 2001).

Com efeito, o impacto das instituições britânicas na Índia perdura até hoje, seja no sistema de democracia parlamentar, no fundamento de igualdade e pluralismo, como na administração pública, no inglês como uma das línguas oficiais, na independência do judiciário através da Suprema Corte que interpreta a constituição e na garantia de liberdades civis. Como Nehru reconheceu:

Even so, the new liberal thought of the West and industrial process began to affect the mind and life of India. A new nationalism developed, which was inevitably against colonialism and sought independence, and yet which was being progressively affected by the new industrial civilization as well as the language literature and ways of the West. This influence was largely confined to a top layer of the people, the great mass sinking into great poverty (NEHRU: 1959: 12).

O forte impacto da presença britânica se fez também na dificuldade do desenvolvimento econômico. Proliferou-se o discurso pós-colonial de que o colonialismo destruiu a economia tradicional. Sabe-se que no momento do desmembramento da Índia do Império Britânico, mais de oitenta por cento da população eram rural e havia uma grande escassez de alimento.

A despeito da independência da Índia ter ocorrido somente em 1947, foi ainda no período colonial o início do desenvolvimento da consciência internacional. O movimento nacional de libertação, que ganhou força nas primeiras décadas do século XX, teve suas origens no chamado renascimento indiano do final do século XVIII e início do século XIX. Pertencia a este pensamento a busca de definição de uma identidade geopolítica e de uma individualidade cultural para que o país entrasse no comitê das nações. Este princípio de necessidade de auto definição veio da interface da elite intelectual e cultural britânica e indiana. Na observação de Dixit:

The inicial processes of cross-cultural and cross-linguistic connections among the colonial powers in India at that time, such as the British, the French, the Portuguese and, to some extent, the Danish and the Dutch, made the Indian intellectual and economic elite aware of a world beyond the traditional political and diplomatic cognition of the international community by India. Such cognition was limited perhaps to Turkey at the one end and South-East Asia at the other till the European powers came to India (DIXIT, 1998: 3-4).

Ao analisar a formação de uma consciência internacional como originária da política externa indiana, Dixit propõe que no período colonial existiu duas fases na formação desta consciência. A primeira fase é caracterizada pela curiosidade sobre o mundo ocidental e por aspirações para que a Índia se tornasse parte do mundo moderno. Nesta fase foram ressaltados fatores como a Revolução Industrial, a proeminência econômica da Europa, o desejo da absorção das instituições britânicas no país, a visualização do modelo de Estado-nação europeu para a Índia e sua emergência como pertencente ao sistema internacional daquela época.<sup>63</sup>

A segunda fase de formação da consciência internacional ocorre após o Motim de 1857 e coincide com o retorno de famílias da Europa e Inglaterra que tinham a dimensão do poder colonial europeu. A imposição dos valores intelectuais, religiosos ocidentais pelo Estado governado por britânicos e imigrantes ocidentais passam a ser questionados e confrontados. Nesta fase passa a existir um movimento de reações indianas para afirmação da identidade como nação em origens históricas através de sistemas de valores indianos como o *ethos* religioso-cultural.<sup>64</sup> Também havia os que defendiam a continuidade das instituições ocidentais na Índia. Contudo, o princípio de nacionalidade que passava a ser almejado era o ocidental.

É nesta segunda fase de consciência internacional, ainda no período colonial, a fundação do *Indian National Congress* - Congresso Nacional Indiano - em 1885, que foi a célula de um partido capaz de conciliar aspirações e expectativas não somente domésticas, como maior participação dos indianos no governo britânico, mas atitudes em relação a questões mundiais como as condições desagradáveis de trabalhadores indianos em territórios administrados pela Inglaterra e o uso de militares indianos para promover

---

<sup>63</sup> Dixit (1998) menciona o Movimento *Brahmo Samaj* fundados por Raja Ram Mohan Roy e Dwijendranath Tagore que defendiam a modernização da Índia e o estabelecimento de relações com outras sociedades.

<sup>64</sup> Estes são alguns nomes que questionaram os valores ocidentais: Bankin Chandra, Swami Vivekananda, Maharishi Dayanand, Maulana Altaf Hussain Hali e Akbar Allahabadi. Nesta fase também há uma literatura nacionalista e o desejo de que os textos clássicos da literatura indiana fossem conhecidos no resto do mundo através de traduções para o inglês e outras línguas ocidentais.

interesses imperiais. Após a Primeira Guerra Mundial, Gandhi assume liderança no Congresso Nacional Indiano e impõe uma demanda para um lugar apropriado para a Índia no Império Britânico. Na Liga das Nações, por exemplo, a delegação indiana teve uma representação separada da britânica, marcando desta forma uma iniciativa da Índia em política externa (DIXIT, 1998).

No processo pró-independência Mahatma Gandhi teve um papel substancial, considerado o “Pai da Nação” concebeu ideias de um país livre e autônomo sem subdimensionar as características peculiares e os conflitos internos da Índia. Gandhi lutou pela independência e por um autogoverno (*swaraj*); foi contra a exploração econômica e a favor de uma nova ordem (*sarvodaya*), ou seja, um sistema econômico de aldeias economicamente autônomas ligas entre si por trocas de produtos e serviços, com princípio básico de autoconfiança e a prática auto produzível (*swadeshi*); defendeu um modo não violento de lutar (*satyagraha*); foi a favor dos intocáveis (*barijans*, hoje *dalit*) e contrário aos conflitos entre hindus e muçulmanos; também foi defensor da liberação das mulheres. De todos estes princípios, o *swaraj*, concepção de autogoverno contra o domínio colonial, foi a ideia que mais proliferou para outras colônias (GALTUNG, 1998).<sup>65</sup>

O *swaraj* foi explicitamente uma luta contra o governo britânico na Índia e o fator de resistência advinha da campanha do *swadeshi*, que defendia a não aquisição de produtos estrangeiros e a valorização dos produtos indianos. Gandhi conseguiu no Congresso o apoio ao movimento *Khadi* – tecido de algodão rústico – em que pregava a autoprodução de tecidos e o boicote à importação dos industrializados ingleses. A luta para independência na concepção de Gandhi não era somente para o desmembramento do império britânico, mas completa independência, autonomia de todas as colônias e equidade entre os Estados<sup>66</sup>.

O período entre 1920 e 1946, que pertence a segunda fase de consciência internacional, segundo a classificação de Dixit (1998), pode ser considerado como o momento de estruturação, ou seja, fundamentação da política externa indiana em termos de independência da própria política. Vários acontecimentos convergiram para uma orientação

---

<sup>65</sup>Gandhi não era contra o sistema de castas em si, mas lutava por direito dos intocáveis, categoria da população excluída do próprio sistema de castas. As proposições de Gandhi refletiam uma orientação geral - filosófica e político - contra qualquer forma de repressão e exploração como o colonialismo, o sistema de castas, o capitalismo, o racismo e o sexismo.

<sup>66</sup>Destacam as campanhas de Gandhi de não-cooperação em 1920-2, a desobediência civil marcada pela greve do imposto do sal em 1930-1 e a campanha *Quit India* na Segunda Guerra Mundial.

nacionalista e uma consciência internacional tais como o retorno de pessoas que tinham estudado na Europa como Jawaharlal Nehru<sup>67</sup>, Vallabhbhai Patel<sup>68</sup>, Mohammad Ali Jinnah<sup>69</sup>, entre outros. Da mesma forma, os efeitos da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Bolchevique e a definição dos Quatorze Pontos de Wilson, presidente dos Estados Unidos, para a estruturação de uma nova ordem mundial influenciaram uma consciência internacional. Idéias como anti-imperialismo e anticolonialismo foram se consolidando como o mote de posicionamentos sobre as questões mundiais.

O Congresso passou a ser a esfera de representação dos preceitos defendidos pelos líderes do movimento da emancipação indiana. Jawaharlal Nehru, que se tornaria primeiro ministro após a independência, participou de vários encontros fora da Índia, como representante do Congresso, defendendo o anti-imperialismo e o anticolonialismo, tal como o desejo de ver o poder com as massas e ressaltando os imperativos da justiça econômica e social.<sup>70</sup> Estas posturas eram portanto expressões de ideias sobre política internacional.

Nehru criou o *Foreign Affairs Cell* dentro do *Indian National Congress* e teve uma função de operacionalização das ideias sobre posicionamentos internacionais. Nesta esfera do Congresso, e com a participação de Maulana Abul Kalam Azad<sup>71</sup>, foram estabelecidos os posicionamentos com o mundo islâmico devido a grande população muçulmana no país. O Congresso, através do *Balfour Declaration*, afirmou apoio ao povo palestino antes da existência do Estado de Israel.

Deste modo, foi dentro do *Indian National Congress* que se constituiu uma visão de política internacional dominante após a independência. Como deve-se destacar “*the*

---

<sup>67</sup>Jawaharlal Nehru era brâmane de origem da Caxemira e filho de um advogado, Motilal Nehru, que foi presidente do Congresso em 1929 e 1929. Jawaharlal Nehru teve diversos tutores ocidentais e estudou por vários anos na Inglaterra, em Harrow, Cambridge e Londres. Chegou a declarar que em certos aspectos se sentia mais inglês do que indiano. Também foi membro do Congresso e teve significativa atuação no movimento para libertação da Índia e se transformou numa grande liderança nacionalista. Foi o primeiro governante da Índia, como Primeiro Ministro. Pai de Indira Gandhi e símbolo do Partido do Congresso. Por isto, é considerado o patriarca da chamada “Dinastia Nehru-Gandhi”.

<sup>68</sup>Apoiou Gandhi em suas campanhas políticas, foi presidente do Congresso e ministro entre 1947-1950. Ajudou na integração territorial indiana na formação do Estado.

<sup>69</sup>Foi presidente da Liga Muçulmana, defendeu a cooperação entre a Liga e o Congresso e a unidade hindu-muçulmana. Posteriormente, contudo, apoiou a bipartição União Indiana e foi Governador Geral do Paquistão em 1947-1948.

<sup>70</sup>*Congress of Oppressed Nationalities*, em Bruxelas, *Committee of the League of Nations against Imperialism*, na Alemanha. Nehru também visitou a Rússia em 1927 e a China em 1939, quando estabeleceu contato com nacionalistas chineses.

<sup>71</sup>*Scholar* muçulmano e líder nacionalista indiano e defendia a unidade entre hindus e muçulmanos. Foi presidente do *Indian National Congress* em 1927 e no período entre 1940-1946.

*segment of time between 1933 and 1946 crystallised India's views on foreign relations manifesting in them India's foreign policy in the immediate aftermath of India attaining independence*" (DIXIT, 1998:10).

Neste processo, Gandhi exerceu uma influência fundamental, pois definiu as estruturas para a política externa indiana em termos de democracia e preservação da diversidade, base de seu pensamento sobre a política internacional da Índia antes da libertação. No entanto, nem todas as ideias de Gandhi tiveram impacto na mesma ordem na Índia. Se por um lado, a luta por um país independente tornou-se concreta, por outro, o conflito hindu-muçulmano acarretou a subdivisão da colônia inglesa no momento da independência em dois países: o Paquistão de maioria islâmica e a Índia de maioria hindu. Este episódio extremamente doloroso e traumático, conhecido como a Partição da Índia, está arraigado na história recente do país por atos violentos que repercutem na vida de inúmeras pessoas ainda hoje, além de ter feito explodir três guerras entre os dois países pela luta de fronteiras na região da Caxemira.<sup>72</sup>

No momento de definição da Índia como Estado-nação emergiu o problema sobre sua própria identidade: um estado laico e plural ou uma identidade associada à religião? Mohammed Ali Jinnah, presidente da Confederação Islâmica – *Muslin League* – defendia que hindus e muçulmanos são provenientes de duas diferentes filosofias religiosas, costumes sociais e literatura, enfim, diferentes civilizações e com conflitos de ideias e concepções. Jinnah acreditava também que em um sistema parlamentar, como endossado pelo Congresso, os muçulmanos sempre seriam minoria. Da *Muslin League* partiu a ideia da criação do Paquistão através da bipartição do subcontinente indiano. A ideia defendida por Jinnah, defendida nos anos que antecederam à independência, não correspondia ao ideal de Gandhi que defendia a unidade na diversidade, ou seja, uma Índia unificada com a diversidade religiosa (BANEJEE, 1997).

Próximo ao pensamento de Gandhi estava o de Nehru, que definia a Índia como proveniente de culturas e civilizações antigas e apoiava a ideia de que hindus e muçulmanos tivessem uma consciência secular e um Estado neutro, num princípio de

---

<sup>72</sup>A Caxemira tornou-se uma região de disputa entre Índia e Paquistão. Hoje é um estado sob controle da Índia com maioria muçulmana. Deve-se ser ressaltado que no momento da divisão Índia-Paquistão mais de 200 mil pessoas morreram e outras milhares tiveram que trocar de território. Os efeitos desta divisão não são somente políticos, encontram-se também nas relações sociais e até mesmo na esfera da vida privada. Esta última abordagem é referida no artigo de Das (1999).

civilização acima das religiões como identidade nacional.<sup>73</sup> A influência do pensamento gandhiano em Nehru sobre a liberdade também foi bastante incisiva. Nehru padronizou as orientações sobre a liberdade apoiada na verdade, democracia e preservação da diversidade.<sup>74</sup>

Os princípios de liberdade e democracia foram idéias que deram sustentação ao movimento para a libertação da Índia. Embora o movimento tenha confrontado a Inglaterra, como a *Quit India Resolution* de 1942, e tenha se posicionado contra o imperialismo, a posição do *Indian National Congress* na Segunda Guerra Mundial foi em defesa da sustentação da democracia, posição defendida pela Inglaterra e contra os regimes totalitários, pois estes representavam a dominação, situação da própria Índia.<sup>75</sup>

Como é possível perceber, as definições conceituais sobre a política internacional da Índia após a independência foram fundamentadas ainda sob o domínio britânico, visto que a auto-constituição da ideia de um Estado e de uma nação fez emergir a dimensão do “internacional” como uma das faces da identidade do país. Na análise de Dixit (2001), antes da independência, a política externa foi estritamente conceitual e proveniente da luta pela libertação e da identidade histórica como povo e civilização. Era uma auto-percepção histórica seletiva e normativa, como integrantes de uma tradição moral e racional na inter-relação de outros Estados. Ou seja, os elementos do pensamento como tolerância, não-agressão, resolução de controversias e conflitos, o conhecimento da suprema virtude da paz através do não-expansionismo e não aquisição de outros “lugares”, não eram necessariamente em direção a outros Estados e sim preceitos em relação a própria vida que, através de uma percepção histórica seletiva, foram consolidados na esfera da política.<sup>76</sup>

Em suma, a independência foi oriunda da formação de um sentimento nacionalista, imerso num contexto interno de diversidades regionais, linguísticas, religiosas e

---

<sup>73</sup>A segunda influência em Nehru foi o socialismo do começo do século XX. Estes dois elementos tiveram presentes nos treze primeiros anos de política externa indiana.

<sup>74</sup>O debate sobre a neutralidade do Estado ainda é vigoroso na Índia atualmente. Permanecem as reivindicações de um Estado hindu e os conflitos entre islâmicos e hindus são recorrentes.

<sup>75</sup> Dentro do *Indian National Congress* esta posição sobre a Segunda Guerra não foi a única. Um segmento liderado por Netaji Subhash Chandra Bose acreditava que aliar-se com Alemanha, Itália e Japão era o caminho para expulsar a Inglaterra da Índia.

<sup>76</sup>Como já observado, no período de dominação inglesa foi revigorada a história de uma Índia hinduísta, ao passo que isto resultava suprimir o passado muçulmano. Com os ingleses no poder, os muçulmanos foram aliados do poder. Os elementos do pensamento como tolerância e não-agressão propagados por Gandhi também eram uma tática inspirada na tradição hindu, de modo seletivo e não indiano. A família de Nehru, como brâmanes, encontrou no período colonial condições de enriquecimento, como relata Mishra (2007).

segmentações sociais e econômicas que ocasionaram inclusive a bipartição, mas que resultou no predomínio de idéias sobre a identidade de uma nação soberana, ou seja, uma república democrática e secular. A sobreposição das idéias de líderes nacionalistas de um país secular diferiram das que deram base à formação do Paquistão, um Estado oficialmente islâmico.

Na definição da relação da Índia com os outros Estados no momento da independência, a constituição da identidade foi formulada para uma efetiva distinção entre um país novo, a Índia, e o império britânico. A condenação da dominação defendida antes da independência foi mantida após 1947, incorporada na política de não-alinhamento como vetor da política internacional do país, visto que através da condição de neutralidade o país também garantiria sua integridade territorial de possíveis agressões das superpotências. Em suma, o movimento pela independência expressiu mais uma luta contra a dominação e o imperialismo do que estritamente contra a Inglaterra. Por este viés, a contraposição à dominação externa e ingerência se manteve como norma da política internacional da Índia.

### **3.2. Índia independente: paradigmas de uma nação**

Após a independência Jawaharlal Nehru tornou-se Primeiro Ministro e Ministro de *External Affairs* concomitantemente.<sup>77</sup> Em seu governo (1947-1964), os desafios das relações internacionais foram articulados juntamente com os interesses nacionais. De forma geral, o denominado paradigma *nehruviano* tem como base a construção das instituições democráticas, a consolidação do secularismo pan-indiano, a economia socialista no âmbito doméstico e uma política externa de não-alinhamento (THAROOR, 2003).

Apesar do nacionalismo indiano ter escolhido como fundamento a contraposição ao domínio inglês, Nehru reconheceu que somente uma política democrática, com os problemas resolvidos com base na constituição, daria possibilidade a uma mudança pacífica para a justiça social. Na concepção de Nehru, a transformação interna teria que

---

<sup>77</sup> Nehru foi considerado o arquiteto da política externa indiana pós-independência.

ter como fonte a estrutura democrática de Estado aliada ao anseio por justiça social, aos trabalhadores organizados e ao progresso tecnológico e científico<sup>78</sup>.

Sobre a **democracia** na Índia, existem interpretações que encontram elementos externos às instituições ocidentais modernas. Por este caminho, a democracia se sustenta também pelos aspectos civilizacionais, desse modo, onde residiria a singularidade indiana.

Sen (2006) segue esta linha interpretativa. O autor expõe que a constituição indiana de 1950, a Constituição da República da Índia, foge às explicações comuns de que a democracia é uma instituição ocidental e de que foi implantada no país simplesmente pela intervenção britânica. Para este autor existe uma longa tradição de *public arguments*, com uma tolerância a pensamentos heterodoxos, algo que se efetivou na Índia como *public reasoning* – participação nas discussões políticas e influência pública de escolhas. Dessa forma, refuta-se a ideia de que a democracia seja uma característica estritamente ocidental. Ainda, caracteriza o secularismo na Índia como neutro e não proibitivo como no ocidente e destaca que a tolerância da diversidade religiosa é compartilhada no país por hindus, budistas, janistas, judeus, cristãos, muçulmanos, parses, sikhis e outros.<sup>79</sup> Haveria, assim, uma tradição argumentativa na identidade da Índia, uma tradição de discussão pública existente através das palavras, algo existente não somente no ocidente.

Nehru também tinha uma concepção sobre o passado para defender o caminho pacífico e a democracia na resolução dos problemas internos como defendidos por Gandhi, remetendo-se, por exemplo, ao elemento de tolerância encontrado em Ashoka, Imperador nos anos 268-233 a.c. A paz, então, teria uma conotação arraigada na civilização e transportada para a identidade do país na condição de nação moderna e independente<sup>80</sup>. Entretanto, encontra-se uma ambivalência no tema da paz nas ações do

---

<sup>78</sup>A Assembleia Constituinte foi formada em dezembro de 1946 e a nova constituição entrou em vigência em janeiro de 1950. O sistema de governo definido foi o parlamentarismo.

<sup>79</sup>Para Sen (2006), o ataque de hindus contra muçulmano em 2002 no estado de Gujarat é um desafio para o secularismo do país.

<sup>80</sup> Esta noção de paz estaria relacionada a tradições históricas e memórias incorporadas em um não-materialismo espiritual e filosófico, encontrados em sagas e literaturas e também em heranças de não-violência em Budha, Imperador Ashoka (268-233 a.c) e Mahatma Gandhi. O termo que dá sentido a não-violência é *Panchshila*. Este assunto é exposto em Hause (1960).

governo em casos específicos, como foi a manifestação de força em Goa, domínio português na Índia no início da década de 1960.

Segundo Nehru, os aparatos democráticos da Índia têm o poder de limitar os conflitos religiosos, provinciais e linguísticos com a quebra do sistema de privilégios. Compreendia, portanto, que o maior conflito era o de classes. Em suas palavras: “*I hope that the curse of caste will be ended for there cannot be either democracy or socialism on the basis of caste*” (NEHRU, 1959: 44). Deve-se lembrar que a constituição indiana proíbe práticas sociais de discriminação da intocabilidade e o sistema de castas foi formalmente abolido, dentro do princípio do Estado secular.

Sobre o funcionamento da democracia na Índia, Lijphart (1996) define a democracia indiana como pertencente à teoria consociável. A Índia seria um caso perfeitamente adequado ao modelo teórico principalmente nos primeiros vinte anos. Um modelo de *power-sharing* demonstra que a democracia é possível em sociedades profundamente divididas, uma vez que apresentem: 1) grande coalizão governamental com representantes de todos maiores grupos linguísticos e religiosos; 2) autonomia cultural destes grupos; 3) proporcionalidade na representação política e mandato civil; 4) um veto minoritário com respeito aos direitos minoritários vitais e autônomos. A centralização de poder em um partido, como ocorreu com o Partido do Congresso, ou o ataque a direitos de minorias enfraquecem esta condição de *power-sharing*, elementos ocorridos na Índia a partir do final da década de 1960. No entanto, mesmo apresentando estes problemas, a Índia continuaria sendo um caso de *power-sharing* (LIJPHART, 1996).

Institucionalmente, na Índia há o sistema parlamentar democrático. O líder do partido majoritário ou da coalizão na *Lok Sabha* – Casa Caixa -, a Câmara Legislativa indiana, indica ou torna-se o Primeiro Ministro. As eleições gerais, neste processo, têm uma regularidade de cinco anos. Nas três primeiras eleições gerais em 1952, 1957 e 1962 o Partido do Congresso teve maioria e Nehru se manteve como primeiro ministro. No sistema federalista, a divisão dos estados teve por base um padrão linguístico regional. Há no país uma pluralidade partidária regional.

Em termos de planejamento econômico, Jawaharlal Nehru, como Primeiro Ministro - diferentemente de Gandhi que rejeitava a racionalidade industrial do ocidente - imprimiu no país independente uma racionalização industrial/burocrática. Porém manteve a ideia de

uma economia fechada e autossuficiente. A noção de *self-reliance*, a construção da indústria de base e uma economia altamente protegida estiveram no âmago da política econômica e do desenvolvimento estratégico do governo<sup>81</sup>. Deve-se ressaltar que mais de oitenta por cento da população eram rural no período pós-independência e a agricultura manteve-se como um setor de grande importância.

Como um dos campos de maior interesse pelo governo, o planejamento econômico teve uma estratégia considerada “*mixed*”, ou seja, um *mix* econômico dos setores privados e públicos por uma industrialização com objetivos estimulados pelo nível de tecnologia ocidental, mas com inspiração nos primeiros planos da União Soviética. Para o desenvolvimento da indústria de base foi adotada uma série de planos quinquenais, sendo que nos três primeiros planos o governo foi responsável por metade dos investimentos deste setor<sup>82</sup>.

Os setores públicos e privados foram regulados e o governo concedeu proteção industrial, créditos subsidiados e incentivos fiscais. Para uma economia praticamente estagnada na época da independência, estas medidas ativaram o crescimento econômico. Considerada como um modelo semelhante ao de substituição de importações, a economia indiana apresentou um crescimento de 50% entre 1950 e 1975.<sup>83</sup>

É plausível destacar que não havia uma contraposição por parte de Nehru ao capitalismo. Embora conservasse tendências ao monopólio e ao agregado de poder econômico, percebia-se que o capitalismo havia passado por mudanças, como demonstravam alguns países com alta padronização material e seus benefícios para a população. O progresso técnico e científico era para Nehru, juntamente com a democracia, o propulsor para a transformação interna do país e o caminho para sair da condição de subdesenvolvimento. Com o mesmo efeito reconhecia o avanço de bem-estar material e o progresso tecnológico também na União Soviética.<sup>84</sup> Como afirmou Nehru sobre a Índia: “não há futuro para nós sem ciência e tecnologia” (NEHRU, 1959: 6).

---

<sup>81</sup>Muitos destes fundamentos econômicos foram elaborados em 1944 no Plano de Bombaim, que previa uma renovação econômica e construção nacional com forte interferência do Estado.

<sup>82</sup>A Índia teve ajuda da União Soviética no segundo plano quinquenal, na construção da indústria pesada com plantas de aço.

<sup>83</sup>Este dado de crescimento tem como fonte Frieden (2006).

<sup>84</sup>Nehru não concordava que este progresso na União Soviética fosse, sobretudo, decorrente da violência, mas acreditava sim que uma violência associada ao desenvolvimento da União Soviética dizia respeito aos grandes líderes. Esta observação de Nehru é de 1959. Nehru não apoiava o *stalinismo*.

Os maiores problemas declarados por Nehru eram essencialmente o desenvolvimento econômico e a questão de elevação das condições de vida. Em função disso, afirmava que o padrão socialista de sociedade teria sido colocado, de forma deliberada, como objetivo no país. Todavia, Nehru não tinha a preocupação de definir o socialismo de forma dogmática e era partidário da ideia de “gradualismo”. Reconhecia que o marxismo era um símbolo de ímpeto de justiça, mas o via como um caminho revolucionário com inevitável violência.

Percebe-se que na esfera da economia a noção de *self-reliance* foi um elemento norteador. Ao retornar aos princípios defendidos por Gandhi pode-se constatar que a ideia de uma nação livre – *swaraj* - foi a que teve ampla aceitação e se efetivou com a independência. O princípio de *sarvodaya* – autonomia econômica - não se estabeleceu da forma idealizada, mas teve profunda influência após 1947 através da concepção de independência econômica. Mesmo na esfera agrícola a noção de autossuficiência foi disseminada. Segundo Galtung (2003) este elemento de autonomia econômica é tão arraigado na Índia que mesmo as transformações econômicas das últimas décadas não desmobilizaram a concepção de independência econômica. Como observa:

É certo que a Índia atual é de um modo geral um sistema capitalista, com elementos feudais pré-capitalistas, bem como aspectos pós-capitalistas estatais/burocráticos e socialistas, agora em fase de abolição. Para dizer o mínimo, a *Índia é complexa*. Entretanto, nessa perspectiva da história econômica humana, pode-se ainda detectar outra peculiaridade: uma forte tendência para a independência econômica, tanto no plano do subcontinente quanto no Estado e nas aldeias. Essa propensão assume tanto quanto possível a forma de auto-suficiência. (...) Essas proposições podem voltar; a tradição ainda existe, mesmo sabendo-se que a globalização liberalizante e a privatização são os *slogans* da atualidade (GALTUNG, 2003: 21).

O desenvolvimento econômico do país, direcionados pelo nacionalismo e “auto-suficiência”, tornou-se o elemento central na Índia pós-independente e a política externa engendrada para promover os interesses econômicos do país. Estas medidas, com propósitos de desenvolvimento e crescimento, tinham fortemente uma relutância à condição colonialista de livre-comércio e investimentos e, desse modo, identitárias de um Estado

pós-colonial. Até mesmo o investimento em defesa foi considerado uma questão de desenvolvimento econômico.<sup>85</sup>

### 3.3. O paradigma nehruviano de política internacional

Como internamente a estratégia de desenvolvimento econômico implantada sob o governo de Nehru - oriunda da resistência e luta pela autonomia do movimento anticolonial -, reside ainda como parâmetro para as reformas econômicas na Índia, no campo da política internacional a referência é o **não-alinhamento** na Guerra Fria.<sup>86</sup> Configurada na liderança indiana sobre os países menos desenvolvidos, o chamado Terceiro Mundo, a concepção de não-alinhamento deve ser compreendida como um elo da política interna e da identidade do país no sistema internacional. Outros elementos como a resistência – posturas defensivas - em instâncias multilaterais e a auto concepção de futura potência mundial foram, e ainda são, significativos nas relações internacionais da Índia. Nehru acreditava que a Índia poderia ser o quarto maior poder depois dos Estados Unidos, União Soviética e China.<sup>87</sup>

Na política externa também ocorreu preservação da autonomia. Nos anos posteriores à independência o nacionalismo se manteve como uma reação à dominação externa, justificando a unidade nacional, como forma de suplantar os conflitos internos, e a identidade do país no sistema internacional: um país livre e contra o domínio externo. Mas, como para a Índia independente a configuração internacional não era a de quando surgiu o movimento para a libertação, o conflito que emergia em decorrência da Guerra Fria passou a ser visto como novas formas de ameaças e domínios, principalmente se o país tomasse posição em um dos lados da disputa ideológica. Com o propósito de assegurar a democracia como referência para a consolidação nacional, manter uma ordem internacional pacífica e sustentar os próprios princípios de interesse nacional, a cooperação com todos os países seria a escolha mais adequada. Este não-alinhamento direto com os grandes poderes tornou-

---

<sup>85</sup> Mallavarapu (2007) expõe uma ampla discussão sobre o direcionamento da política econômica indiana. Através de estudiosos do assunto sua análise incorpora uma perspectiva histórica que antecede a independência indiana. Perpassa pela dicotomia escolhas/retóricas e pela dimensão política interna.

<sup>86</sup> Além de ter concentrado as funções de governo como primeiro ministro, Nehru também concentrou e dominou as questões práticas dos assuntos de política externa, como ministro dos Negócios Exteriores, assim como o pensamento e análise destas questões em livros e conferências.

<sup>87</sup> Após a independência, existia a crença na Índia que o país teria um papel maior na Ásia e no mundo, em função da localização geográfica, experiência histórica e potencial de poder (Behera, 2006).

se o guia de princípios da política externa da Índia e que posteriormente se manifestou no Movimento dos Não-Alinhados.

O apoio exercido pela Índia, logo após 1947, aos movimentos de independência dos países asiáticos e africanos foi uma concretização de ideais cooperativos e pacíficos. Mesmo antes da libertação, como estabelecido em 1929 pelo Congresso, a luta pela independência também teria que ser desenvolvida em contato com outros povos que estariam na mesma posição.<sup>88</sup> A alusão à paz e cooperação era recorrente nos discursos de Nehru, como se nota: “*Peace in our view is not merely abstention from war but an active positive approach to international problems and relations, leading first to the lessening cooperation between nations in various ways*” (NEHRU, 1955 *apud* DIXIT, 1998:18).

No começo do conflito da Guerra Fria, Nehru assegurou a rejeição da concepção ocidental de política de poder e a manutenção da ordem internacional e de segurança através da balança de poder, que já tinha levado o mundo às guerras mundiais. O ideal seria não se envolver no conflito entre as duas potências, não se contrapor a nenhum grupo e manter relações de amizade com os grandes poderes. Por este viés, o não-alinhamento não significava somente a ênfase em um mundo fora da lógica da Guerra Fria, mas também a possibilidade de manter canais de assistência militar e econômica providas dos dois lados para auxílio aos grandes problemas da Índia, como o combate à pobreza.<sup>89</sup>

Nos primeiros anos do governo de Nehru, até a primeira metade da década de 1950, a afirmação do repúdio aos domínios e intervenções como o colonialismo condicionou o elo entre Índia e países asiáticos. Neste conjunto de países, a China teve lugar especial nas relações externas da Índia com relações diplomáticas formalmente estabelecidas em 1950. A Índia foi o primeiro país não socialista a estabelecer relações diplomáticas com a China após a proclamação da República Popular da China em 1949. Esta postura foi em função da trajetória da China e da Índia contra as intervenções estrangeiras em seus territórios. O apoio de Nehru foi confirmado através da posição contrária à transferência da representação

---

<sup>88</sup> Em março de 1947 ocorreu o *Asian Relations Conference* em Nova Delhi, encontro entre vários países da Ásia, alguns ainda colônia, onde foi enfatizado por Nehru o retorno do papel importante da Ásia na arena internacional.

<sup>89</sup> A primeira viagem de Nehru aos Estados Unidos foi em 1949, dois anos depois da independência da Índia. Primeira viagem de Nehru à União Soviética foi em 1927. Relatos sobre estas viagens podem ser encontradas em Ramachandra Guha (2007).

chinesa na ONU e do Assento Permanente do Conselho de Segurança para Taiwan.<sup>90</sup> O apoio da Índia à China também ocorreu nas ocasiões da Guerra da Coreia e na intervenção da França na Indochina. Na relação entre os dois países durante os anos iniciais do governo de Nehru acordos foram estabelecidos e apoios mútuos articulados, como o *Sino-Indian Trade Agrément* de 1954, ou *Panch Sheel*, em que foram estabelecidos cinco princípios de coexistência pacífica<sup>91</sup>. Como observa Dixit (1998), estes princípios eram a expressão da filosofia do não-alinhamento.

Na esfera das relações sino-indianas, a Índia representou a China na ONU durante a Guerra da Coreia. Todavia, em anos posteriores China e Índia passaram por uma distensão diplomática e o ápice foi a eclosão de uma guerra em 1962 por questões fronteiriças no Himalaia.

A luta contra o colonialismo e o imperialismo foi a primeira referência para delimitação da política internacional do país e os elementos usados e requeridos para a libertação, como o princípio de justiça e ênfase no método pacífico de resolução de problemas, também transportados para uma perspectiva internacional. O apoio às lutas de libertação de países afro-asiáticos foi a continuidade deste mote anti-imperialista e um dos domínios da política internacional da Índia logo após a independência. O mundo afro-asiático tornou-se a principal arena diplomática da Índia na década de 1950.

A Conferência Afro-Asiática em Bandung na Indonésia, em 1955, foi a primeira grande expressão da manifestação de uma visão afro-asiática e do não-alinhamento às grandes potências na Guerra Fria, inicialmente proferida na Conferência de Colombo em 1954, articulada por Índia, Indonésia, Egito, Sri Lanka e China. Na Conferência de Bandung, especificamente, foram convidados governos já independentes de países asiáticos, africanos e árabes com a participação de vinte e nove delegações onde discutiram formas de cooperação cultural e econômica e posição a favor ao fim de regras coloniais. A fundação do Movimento dos Não-Alinhados, que se estendeu a 100 países da África, Ásia, América Latina, Caribe, Europa e países árabes, vigente ainda hoje, ocorreu em 1961 com o

---

<sup>90</sup> O governo da Índia sustentou que a representatividade pertencia à República Popular da China e não a Taiwan.

<sup>91</sup> Este acordo - *Sino-Indian Trade Agrément* - proclamou cinco princípios de coexistência pacífica: mútuo respeito para soberania e integridade territorial, não-agressão e não-interferência em negócios externos, equidade e benefícios mútuos de troca e coexistência pacífica. Também houve reciprocidade nas questões de nas questões de Goa e Taiwan. Sobre este assunto verificar Quanyu (2005).

papel de liderança expressiva de Nehru juntamente com Josip Broz Tito da Iugoslávia e Gamal Abdel Nasser do Egito. A Conferência de Bandung abriu, portanto, o caminho de liderança da Índia como porta-voz do Terceiro Mundo<sup>92</sup>. A Índia contribuiu substancialmente na formação deste movimento.

O não-alinhamento, embora tenha sido concebido como não envolvimento parcial nos conflitos entre Estados Unidos e União Soviética e como uma aplicação criativa dos princípios gandhianos na política internacional, foi se consolidando como a referência da política externa e expressão de identidade internacional da Índia. A ideia de não-alinhamento está associada à concepção de soberania e voz independente em política internacional<sup>93</sup>. Como bem sintetiza Behara: *He (Nehru) conceived non-alignment both as principle – of exercising autonomy in foreign affairs – and as a mechanism or an ‘order-building’ instrument by trying to create a ‘third’ area of peace outside the two power blocs to secure a just and equitable world order* (BEHERA, 2006: 346).

No contexto dos anos 1950, a afirmação ideológica do não-alinhamento se constituiu frente a uma recente bipolarização do poder mundial e ao processo de descolonização, em função do desfalecimento de impérios europeus. A Índia exerceu uma considerável influência nas questões mundiais pelo viés do não-alinhamento e intermediou as relações entre as superpotências e os países do Terceiro Mundo. Sobre este aspecto, a influência da Índia na primeira década de país independente foi mais em questões mundiais, na tentativa de mobilização para uma ordem mais democrática, do que em assuntos regionais.

Na interpretação de Prana (1969), que também reconhece os princípios da política externa da Índia pós-1947 balizados nos anos de luta para a independência no *Indian National Congress*, o não-alinhamento serviu como uma política de segurança nos anos do governo de Nehru no contexto da Guerra Fria e constituiu uma identidade normativa para a

---

<sup>92</sup> O conflito com a China em 1962 abriu um espaço para aspiração indiana de conduzir o Movimento dos Não-Alinhados, onde se tornou porta-voz do mundo asiático, árabe e africano. A China, contudo, na década de 1960 reivindicou a esta posição e se auto consolidou como líder natural do Terceiro Mundo e anti-imperialismo. Em 1965, o Ministro da Defesa Lin Piao escreveu artigo mostrando que o mundo era dividido em *cities* (Europa e América do Norte) e *countrysides* (Ásia, África e América Latina). Na visão do ministro o Terceiro Mundo, *countrysides*, era visto como uma vasta área pivô com um grande potencial revolucionário, uma vez que estes países tinham a dependência econômica e a subjugação política.

<sup>93</sup> Como exemplo, a Índia condenou a invasão soviética na Hungria em 1956.

Índia. Segundo Harshe (1990), o não-alinhamento foi para a Índia uma política e uma estratégia de sobrevivência e negociações com um mundo envolvido na Guerra Fria.

Na avaliação de Muni (1991), a intensificação da Guerra Fria afetou a mobilização da Índia para uma ordem internacional alternativa, como foi o caso da aliança militar entre Estados Unidos e Paquistão em 1954. Contudo, nos anos subsequentes, a Índia aprendeu com a situação e reagiu contornando as implicações das disputas das superpotências identificando seus próprios interesses.

Neste encaminhamento, a política de não-alinhamento da Índia - e o Movimento dos Não-Alinhados - requer especial atenção uma vez que se tornou um instrumento de posicionamentos internacionais do país durante décadas e refletiu uma contínua interação entre as circunstâncias domésticas e o ambiente internacional.

Harshe (1990) faz uma reconstrução conceitual com o propósito de avaliar o não-alinhamento da Índia e a sua capacidade de interação com as mudanças do poder na política internacional e com os desafios enfrentados pelo país. Nesta tarefa, o autor coloca a paz no centro gravitacional, uma vez que substancialmente o não-alinhamento defendeu e promoveu a paz, que em termos políticos se desdobrou na noção de ausência de guerra de forma a amenizar conflitos com os vizinhos. Conceitualmente, esta concepção de paz também teria um desdobramento econômico na medida em que ampliaria a promoção econômica do país.

O não-alinhamento também significou uma forma não convencional de aproximação ao poder político, pois num mundo dividido a Índia abriu espaço para um não comprometimento com os grandes polos de poder. Harshe (1990), nesta interpretação, estabelece que a Índia conduziu este poder político através de uma combinação de três fatores. Primeiro, como um Estado recém-independente que queria proteger a liberdade e a soberania. Nesta esfera se encaixam as determinações anti-imperialistas e antirracistas contra o domínio ocidental e o apoio às lutas pela libertação de países ainda colônias na Ásia e na África<sup>94</sup>. Segundo, a proximidade geográfica com URSS e China e a admiração de Nehru ao modelo de desenvolvimento soviético estreitaram a amizade da Índia com os vizinhos socialistas. O terceiro fator estaria relacionado com a estrutura socioeconômica do próprio país, uma democracia parlamentarista e uma economia parcialmente planejada, ou

---

<sup>94</sup>Posição contrária também *ao apartheid* praticado na África do Sul.

seja, a coexistência entre um setor público expandido e um setor privado como motor de desenvolvimento da Índia. Para Harshe, este último fator, o padrão de desenvolvimento doméstico, formou a política externa do país. O não-alinhamento, assim, foi a face externa para o desenvolvimento. Como expõe:

Considering its domestic set up, India could not have categorically rejected or accepted either of the stereotypes represented by the two superpowers in turn could categorically accept India's development pattern. While India appealed to the US at largest democracy, the Soviets were attracted to India's partially planned economy and emphasis on the development of state sector (HARSHE, 1990: 400).

A paz, então, na categorização de Harshe seria um pré-requisito para o desenvolvimento econômico numa extensão do nacionalismo e, em termos gerais, um exercício de liberdade na esfera da política internacional. Contudo, como expõe o autor, o não-alinhamento teve dois grandes momentos de questionamento, na guerra sino-indiana em 1962 e na guerra de 1971 com o Paquistão, em função da configuração do poder do mundial.

A despeito destes eventos profundamente arraigados na história política da Índia independente – as guerras com a China e Paquistão -, Harshe defende que houve uma continuidade do não-alinhamento e sua relação com a paz e sua argumentação reside no ponto sobre a autonomia de escolhas das decisões sobre a política internacional. No caso específico da guerra com a China em 1962, ocasião em que já mantinha relações próximas com a URSS, a Índia teve que procurar assistência militar nos Estados Unidos durante a guerra<sup>95</sup>. Sobre este aspecto, Nehru defendeu que o não-alinhamento era um meio de servir o interesse nacional. Como observa, “*especially when the security interests of India were threatened, the apparatus of non-alignment provided room for seeking military assistance from either of the superpowers to repel an aggression*” (HARSHE, 1990:401).

A divisão mundial entre poderes ocidentais e poderes comunistas, evidenciada pela rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética na Guerra Fria, teve uma interpretação particular para Nehru. A despeito do conflito ideológico e sua implicação sobre as rivalidades políticas das superpotências, Nehru denunciava que havia grande similaridade

---

<sup>95</sup> Na União Soviética a partir de Khrushchev houve uma incorporação da ideia de coexistência pacífica com o capitalismo e uma distensão da Guerra Fria. Houve uma aceitação de outras formas de socialismo e um interesse coincidente com a Índia nas manifestações contra o imperialismo ocidental. A aproximação inicial da Índia com a União Soviética seria uma contraposição soviética à aliança entre Estados Unidos e Inglaterra, este último colonizador do país.

entre as duas superpotências e a real diferença existente no mundo era entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Compreendia, assim, que os problemas dos países subdesenvolvidos eram diferentes dos industrializados. Esta percepção é um dos elementos que justificam as opções de nacionalismo econômico, apoiado na industrialização e progresso técnico-científico, e do posicionamento externo de neutralidade conduzido em seu governo.<sup>96</sup>

A percepção das implicações da aquisição de armamentos nucleares pelas potências mundiais e das prováveis consequências devastadoras, fez com que Nehru fosse um dos primeiros líderes governamentais a denunciar tal perigo. Inclusive, em 1957, a Índia foi o primeiro país a propor uma larga suspensão de testes nucleares. A assistência militar dos Estados Unidos para o Paquistão, em meados da década de 1950, fez com que a Índia condenasse a entrada dos conflitos da Guerra Fria no subcontinente.

A temática da paz também permeou posições da Índia na ONU nos primeiros anos de independência. Na Guerra da Coreia, a Índia teve uma participação não combativa, mandou um conjunto de médicos como parte das forças da ONU e formou a *Neutral Nations Repatriation Commission*, responsável pela repatriação de prisioneiros. A Índia também passou a ter papel ativo nas Operações de Paz da ONU.

Na elaboração de uma periodicidade da política externa indiana, Dixit considera os anos entre 1947 e 1962 como o período de criação da política externa do país independente. No entanto, faz uma subdivisão destes anos para demonstrar os constrangimentos que foram impostos face às posições assumidas pelo país. Sobre o subperíodo 1946/47-1954/55, Dixit destaca os seguintes componentes: a adoção do não-alinhamento no confronto da Guerra Fria; a consolidação da integridade territorial perante o Paquistão; o equacionamento de amizade com a China com o compromisso da Índia no Tibet e apoio à admissão da China no ONU e Conselho de Segurança; atuação no movimento pela unidade dos países recém independentes, ressaltando a liberdade e a não ingerência nas questões domésticas e externas destes países, princípios defendidos pela própria Índia (DIXIT 1998: 2001).

---

<sup>96</sup> Para Nehru, o mais importante e essencial fator revolucionário não era o ideológico, mas o avanço tecnológico.

O segundo subperíodo 1955-1962 se distingue do anterior pela condição de vulnerabilidade por qual o país enfrentou, uma vez que ocorreram mudanças na política da Índia e a “falência” do que era sustentado. Em meados dos anos 1950, o Paquistão assinou acordos de defesa e cooperação militar com os Estados Unidos - SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*) e CENTO (*Central Treaty Organization*) -, fator que propiciou a reivindicação paquistanesa ao apoio ocidental para a política de confrontação com a Índia. Em 1954-1955 a presença da China no Tibet deu início às divergências entre os dois países. Problemas com Paquistão na Caxemira e com a China levaram às insurgências seccionistas nos estados indianos do norte do país. Neste subperíodo, 1955-1962, também houve o questionamento da China sobre a liderança de Nehru no movimento Não-Alinhados e a aproximação da Índia com o bloco soviético. Além disso, sucedeu o rompimento da China com URSS e a aproximação sino-americana. O ponto culminante e que fecha esta fase foi o conflito sino-indiano em 1962.

Ganguly (2008) e Paul e Nayar (2003) também demarcam a primeira fase da política externa entre os anos 1947 e 1962, ano do conflito com a China. Segundo Ganguly, este período constitui a fase mais idealista da política externa indiana em que constrangimentos sistêmicos foram ignorados. Paul e Nayar destacam que da independência até 1960 houve uma divergência entre a ambição e as capacidades materiais. Paul e Nayar avaliam que enquanto internamente se construía as estruturas militares e econômicas, externamente a Índia enfrentava a contenção e a satelitização regional. No fim deste período - 1947 e 1962 – ocorre, portanto, uma passagem da postura idealística-gandhiana para uma fase de *realpolitik*, o que Ganguly define como *self help*.

Esta primeira fase foi considerada idealística em função da orientação da política externa não considerar os constrangimentos sistêmicos internacionais. Houve um investimento nas diretrizes do não-alinhamento, com predomínio da idéia de um país mediador e neutro nos assuntos globais, a defesa da descolonização e construção da solidariedade afro-asiática. Inclui-se, ainda, uma boa relação com a China na década de 1950, baseadas em princípios pacíficos, o *Panchsheel*.

Deve-se considerar que o neutralismo adotado por Nehru significou uma política de não-alinhamento, não comprometimento e independência de ação na bipolaridade da Guerra Fria. O governo de Nehru foi edificado com o ideal da paz na condução - inspirado

em Gandhi e por outros grandes intelectuais – e defesa de desarmamento geral do mundo. Na busca por uma legitimidade de Estado pós-colonial, o não-alinhamento também foi uma política e estratégia de sobrevivência da Índia por definir seu espaço sem comprometimento na divisão dos grandes poderes da Guerra Fria.

O legado de Nehru foi a política de primazia de independência nas relações internacionais do país, sem se alinhar com os blocos de poder no período da Guerra Fria, entretanto, com um papel ativo na política internacional no nível global, mobilizando os países em desenvolvimento na base de uma plataforma comum, o não-alinhamento.

### **3.4. A *realpolitik* e o não-alinhamento como identidade**

A mudança de orientação a partir de 1962/1964 imprimiu à Índia um papel dominante de afirmação regional e proximidade com a União Soviética como o Tratado de 1971, o *Indo-Soviet Treaty of Peace*, no momento de guerra com Paquistão<sup>97</sup>. A contenção regional tinha a China e os Estados Unidos como desafios diretos e os efeitos dos conflitos regionais levaram ao desenvolvimento de tecnologia nuclear com o primeiro teste em 1974<sup>98</sup>.

Sob o governo de Indira Gandhi – Partido do Congresso -, que se estendeu de 1966 a 1977 e depois entre 1980 a 1984, o país manteve o papel ativo no Movimento dos Não-Alinhados e impôs relevância em questões internacionais, sobretudo na busca de papel dominante no Sul da Ásia. Apesar da perspectiva realista, o constructo e retórica nehruviana se mantiveram.

Os programas econômicos na forma de planos quinquenais tiveram continuidade, com empresas do setor público e a burocracia estatal permaneceram definindo os setores de produção, tal como a manutenção de altas tarifas de importação numa estratégia

---

<sup>97</sup>Nehru foi Primeiro Ministro até 1964, ano de sua morte. Por isto, esta mudança de orientação também é entendida a partir de 1964 com o governo de Lal Bahadur Shastri (1964-1966). Esta mudança ficou mais acentuada com o governo de Indira Gandhi (filha de Nehru) a partir de 1967.

<sup>98</sup>Na observação de Dixit (2001), existiram alguns marcos na política externa indiana que desfavoreceram a posição da Índia como a não reação incisiva sobre o Acordo de defesa do Paquistão com os Estados Unidos em 1954 – CENTO -, não percepção do elo sino-paquistanês na Conferência de Bandung em 1954, a atitude complacente com a China quando tomou Tibet e, depois, a nuclearização da China em 1964. Para Dixit, a Índia poderia ter feito sua opção para o desenvolvimento nuclear imediatamente a estes episódios.

protecionista. No governo de Indira houve uma expansão das regulações governamentais e do setor público. A regulação do setor privado também aumentou através da ampliação da licença *raj*, permissão que empresas de maior porte tinham que ter para atuar, exportar e importar.

Num contexto adverso, a necessidade do fortalecimento dos recursos militares tornou-se explícita pelas condições dos conflitos regionais. Na observação de Nayar e Paul (2003), os anos entre 1962 e 1971 foram os mais críticos da história indiana pós-independência sobre os aspectos de sobrevivência como entidade independente e integridade territorial intacta. Foram três guerras neste período: com a China em 1962 e com o Paquistão em 1965 e 1971.

Mas os anos entre 1962 e 1971 não foram os mais críticos da história indiana pós-independência somente pelas guerras travadas.<sup>99</sup> Em meados da década de 1960, os fracassos das colheitas causaram uma enorme crise de alimentação. Os déficits se acumulavam por duas décadas e a Índia já era um país importador de alimentos. Nos anos de 1965 e 1966, a Índia importou 15 milhões de toneladas de trigo dos Estados Unidos. A extrema queda de produção, entre os anos 1965-1966, conduziu o país a uma forte dependência de alimentos importados dos Estados Unidos. O governo, com políticas voltadas para o uso de novas tecnologias na agricultura como o desenvolvimento de sementes híbridas de arroz e trigo, combinados com o aumento da irrigação e uso de fertilizantes, expansão de créditos e educação voltada aos produtores, intensificou a produção agrícola. Estas iniciativas são conhecidas como a Revolução Verde e levadas adiante por Indira Gandhi com a intenção de reduzir a dependência de importações, dos Estados Unidos principalmente.<sup>100</sup>

Esta questão, originalmente de ordem interna, culminou numa medida de reafirmação de autonomia da política externa. No encontro de Indira Gandhi com o Presidente Lyndon Johnson dos Estados Unidos, houve uma expectativa de ajuda de alimentação anual à Índia, contudo, não realizada de tal forma pelo lado norte-americano. Neste episódio, a primeira ministra indiana declarou que a atitude do presidente norte-americano era uma pressão sobre a Índia por criticar os bombardeamentos dos Estados

---

<sup>99</sup> 1962 com a China, 1966 e 1971 com o Paquistão.

<sup>100</sup> Uma das primeiras medidas do governo Shastri, sucessor de Nehru, foi alocar mais recursos orçamentários para a agricultura. A partir de 1967 a produção agrícola começou a crescer.

Unidos no Vietnã. O caminho escolhido pela Índia foi implantar a independência da agricultura via a estratégia de Revolução Verde e reafirmar seu posicionamento sobre o Vietnã, ponto de fricção nas relações indo-americanas e buscar uma conduta de autonomia nas questões internacionais.

Em termos gerais, Indira Gandhi (1967-77) enrijeceu a autonomia indiana nos assuntos internacionais, deu uma realística orientação indo-centrista à política externa, manteve papel ativo no Movimento dos Não-Alinhados, investiu em capacidade nuclear e iniciou desenvolvimento de tecnologias espaciais que conduziria, posteriormente, à produção de satélites e mísseis.

### **3.4.1. Questões de Segurança**

Em 1971, na guerra entre Índia e Paquistão, em que a Índia apoiou o desmembramento de Bangladesh (Paquistão do Leste) do Paquistão, os Estados Unidos apoiaram o Paquistão<sup>101</sup>. No contexto regional, a China estreitou relações com Paquistão a partir de 1962. Em 1971, o governo paquistanês fez arranjos para uma primeira viagem secreta de Kissinger, Secretário de Estado dos Estados Unidos, a Pequim. O entendimento sino-americano logo se tornou público e, neste mesmo ano, a China foi admitida na ONU, e o restabelecimento da aproximação sino-americana no contexto da Guerra Fria.<sup>102</sup>

Nesta ocasião da guerra de 1971, Estados Unidos e China deram suporte político e material ao Paquistão. Para a Índia, o caminho foi o estabelecimento de tratados de segurança e defesa por meio de relações bilaterais, como firmado com a União Soviética em 1971, que tiveram o papel de fortalecer a defesa e a posição da Índia em interesses específicos, como na guerra contra o Paquistão e os desafios da China e dos Estados Unidos na região. Desse modo, a aproximação com a União Soviética não significou um

---

<sup>101</sup> Sobre este conflito, Widmaier (2003) faz críticas às variações da teoria da paz democrática, visto que os Estados Unidos, país democrático, apoiou Paquistão, país autoritário, no conflito com a Índia. A possibilidade de um conflito indo-americano poderia trazer sérios problemas para a hipótese de paz democrática, em que democracias não entram em guerra uma com a outra. Este autor, numa perspectiva construtivista, classifica democracias em liberal e social e defende que as instituições não respondem por si mesmas e que as diferentes formas de democracias podem sim engendrar conflitos, numa diferenciação entre cooperação e conflito.

<sup>102</sup> Ver em Kissinger (1996) o processo de aproximação entre Estados Unidos e China que culminou na ida secreta de Kissinger à China. A estratégia de alinhamento sino-americano contra a União Soviética tornou-se mais saliente a partir da invasão soviética no Afeganistão em 1979.

afastamento aos preceitos do não-alinhamento, ainda que a relação entre estes dois países tenham sido estreitadas.<sup>103</sup>

Harshe (1990), em sua análise sobre o não-alinhamento indiano sustenta que no momento da eclosão da Guerra entre Índia e Paquistão em 1971, o eixo Estados Unidos, China e Paquistão já tinha se consolidado no subcontinente, o que significava uma contenção às possíveis iniciativas da Índia na região. Mas, com o genocídio no Paquistão do Leste – depois Bangladesh - e o alto fluxo de refugiados nas áreas fronteiriças com a Índia, a diplomacia indiana mobilizou a comunidade mundial sobre a condição humanitária e seu posicionamento em relação ao conflito.

Nesta ocasião em que os Estados Unidos e a China deram suporte ao Paquistão e a Índia firmou o Tratado de Amizade com a URSS, o não-alinhamento indiano foi questionado. Contudo, Harshe (1990) defende que na esfera deste contexto de guerra, o não-alinhamento tornou-se um instrumento de relativo poder da Índia na procura de alternativas na balança de poder num contexto modificado. Este autor enfatiza, ainda, que um Estado do tamanho da Índia, e com seu poder, não poderia permanecer como um observador passivo. Por conseguinte,

In political terms, India's non-alignment could straddle through and intersect criss-cross power configurations from a bi-polar to multi-polar world. By the seventies India had become powerful enough to shape the content of peace in the sub-continent. (...) A combination of such as an urge to follow an independent foreign policy, the pragmatic choice of befriending a powerful socialist state like the USSR and commitment to promote peace have shaped the praxis as well as the concept of India's non-alignment (HARSHE, 1990: 402 e 405).

A análise de Harshe destaca o não-alinhamento da Índia como *capability*, porém um poder não convencional para restaurar condições pacíficas no subcontinente. O fato da Índia não estar envolvida diretamente no conflito das grandes potências, o não aprofundamento nos conflitos regionais foi essencial para a economia e os planos econômicos. O autor defende que esta seria, então, uma segunda face do não-alinhamento. De forma pragmática, nas relações com a União Soviética a motivação indiana decorreu da necessidade de fortalecimento das capacidades de defesa e econômica.

Deve-se considerar ademais que o papel da Índia na Ásia do Sul mudou a partir de 1971. Em 1972 foi estabelecido o acordo de Simla com o Paquistão. Em 1976, o governo

---

<sup>103</sup> O Presidente soviético Brezhnev visitou a Índia em 1974 e propôs que a segurança da região ficasse sob influência da URSS, proposta negada pela Índia.

indiano decidiu trocar embaixadores com a China, após quatorze anos, e promoveu encontro com Paquistão para resumo diplomático e elos comerciais.

Depois do período de tensão da guerra de 1971, Índia e Estados Unidos afirmaram um acordo de cooperação em 1974. Neste ano Kissinger visitou Nova Delhi, aceitou o não-alinhamento e reconheceu que a Índia tinha um papel especial de liderança na Ásia do Sul e no mundo. Porém, logo houve um esfriamento nas relações motivado pelo embargo de armas dos Estados Unidos para Índia e a canalização de armas americanas para o Paquistão. Além do descontentamento norte-americano pela instalação do estado de emergência na Índia em meados de 1975.

Mas foram os primeiros testes nucleares no deserto de Rajasthan, em maio de 1974, no governo de Indira Gandhi, que alarmaram os Estados Possuidores de Armas Nucleares (NWSs), entre outros Estados como o Paquistão, sobre a condição de autonomia de tecnologia nuclear da Índia e a dualidade de seu uso.<sup>104</sup> A justificativa foi de que os testes nucleares não tinham implicações militares e faziam parte do endurecimento do uso pacífico de energia nuclear. Internamente as explosões significaram uma afirmação de independência<sup>105</sup>.

Como consequência, os testes causaram sérias reações, principalmente por parte dos Estados Unidos. O governo norte americano suspendeu ajuda econômica à Índia e exigiu as salvaguardas da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) para qualquer tipo de assistência econômica e militar aos países que processassem materiais que pudessem ter finalidade dual de energia nuclear. Em geral, houve uma larga reprovação diplomática e significativas sanções econômicas e tecnológicas para a Índia. A partir destes testes também foi criado o Grupo de Fornecedores Nuclear, grupo comprometido a respeitar controles restritivos de exportação de tecnologia nuclear.

O direcionamento para uma intensificação de armamentos esteve relacionado com os acontecimentos de 1962, ponto de inflexão da Índia marcada também pela passagem de uma estratégia de segurança genérica para uma política de armamento sistemático. A derrota sofrida na guerra contra a China e a convergência estratégica entre China e Paquistão foram elementos determinantes deste encaminhamento. A triangulação de

---

<sup>104</sup> Nos testes nucleares foram usados reatores de pesquisa comprados do Canadá. Estes episódios de 1974 reforçaram a iniciativa do Paquistão de desenvolver arsenais nucleares.

<sup>105</sup> Deve-se considerar que as explosões tiveram também motivações de política doméstica.

equilíbrio específico de poder entre Índia, China e Paquistão “pôs a perder todas as propostas internacionais de não-proliferação” (MAASS,1997: 52).

O Tratado de Não-Proliferação (TNP) de armas nucleares, assinado em 1968 com entrada em vigor em 1970, é um instrumento de limitação à expansão de arsenais nucleares com a capacidade de destruição em massa. O objetivo da formulação do tratado não era somente obstruir a expansão de energia nuclear com finalidade militar, mas estabelecer mecanismos para o controle de uso pacífico desse tipo de energia. Dentre as normas estabelecidas, o preceito de coibir a aquisição de artefatos nucleares por Estados não detentores foi interpretado por muitos países como discriminatório e legitimação de uma hierarquia de poder mundial, ou seja, uma forma de *apartheid* nuclear. A Índia tomou a posição de não adesão ao TNP, como a defendida pelo *Minister for External Affairs* no parlamento indiano – Lok Sabha - em 31 de maio de 1967 e sustentada nas seguintes argumentações:

The NPT was to be step towards disarmament; we find in this treaty that it is not a step towards disarmament. The treaty merely aims at preventing a horizontal proliferation without preventing the vertical proliferation. In other words, it prevents the have-nots from acquiring nuclear power with-out any obligation being cast upon the haves either to freeze them, stock-pile or to reduce them (MINISTER FOR EXTERNAL AFFAIRS, 1967 *apud* MATHUR, 1995: 76).

A Índia recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear identificando-o como um tratado discriminatório. A alegação era de que o programa de energia nuclear tinha fins pacíficos. Contudo, as relações de conflito regionais propiciaram a condição e desenvolvimento de programas nucleares não somente na Índia como no Paquistão.

De fato, os testes de maio de 1974 avalizaram a condição da Índia como um país com poder de capacidade nuclear. Na interpretação de Basrur (2009), a motivação de Indira Gandhi foi, em grande parte, pelo medo de perda da autonomia do país vis-à-vis às ameaças externas mundiais e não propriamente como uma ameaça direta da China, país que obteve capacidade de armamentos nuclear em 1964.<sup>106</sup>

Após os testes nucleares na Índia em 1974, houve uma reação dos Estados Possuidores de Armamentos Nucleares, liderada pelos Estados Unidos, que elevou o alerta sobre a ameaça da proliferação nuclear. A definição de proliferação foi estendida para

---

<sup>106</sup>No retorno de Indira Gandhi ao governo em 1980, a primeira ministra assinalou que conduziria novos testes nucleares se fossem de interesse nacional.

cobrir todas as tecnologias relatadas, entre elas, as de uso pacífico. A Índia se opôs consistentemente à ampliação de escopo de salvaguardas da IAEA (Agência Internacional de Energia Atômica), considerando também um caminho discriminatório, por não serem aplicadas aos Estados com armas nucleares.

O governo dos Estados Unidos também estabeleceu um diálogo especial com o governo indiano para proibir ações similares às de 1974 centradas nos seguintes pontos: ausência de explosões nucleares; acesso da Índia ao sistema de “*full scope safeguards*”; no caso de não adesão do “*full scope safeguards*”, aplicação pelos Estados Unidos do termo *U.S. Nuclear Nonproliferation Act* de 1978 (NNPA Act).<sup>107</sup>

Para a Índia, as sanções econômicas e tecnológicas impostas ao país em decorrência dos testes nucleares em 1974 tiveram um impacto negativo no desenvolvimento tecnológico e econômico do país. Mas, a não adesão ao regime de não-proliferação nuclear representou, sobretudo, uma contestação de uma ordem internacional hierarquizada e discriminatória. Este fator, associado à oposição ao TNP e críticas à imposição do “Estado de Emergência”<sup>108</sup> – quando Indira governou sob suspensão de direitos constitucionais -, infligiu um certo isolamento ao país. Segundo Paul e Nayar (2003), a Índia manteve um isolamento, ou integração limitada, nesta ordem mundial. A posição de não assentimento da ordem internacional fez com que a Índia tivesse atuação contestadora em outras instâncias e regimes internacionais.

### **3.5. Atuação multilateral**

A atuação multilateral da Índia, entre meados dos anos 1960 e 1970, foi marcada por uma conduta de assegurar os interesses coletivos dos países em desenvolvimento através da liderança exercida nos encontros de 1967 e 1970 do Movimento dos Não-Alinhados, na formação da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) e formação do G-77 no domínio da ONU. Estas posições foram estendidas

---

<sup>107</sup> Depois do evento de 1974 foi criada uma estrutura de um “novo regime nuclear internacional” pelos seguintes meios: *Accession to full scope safeguards*; *Assessment of the International Nuclear Fuel Cycle Evolution (INFCE)*; *Control over the front-end of the nuclear fuel cycle*; *Control over the middle of nuclear fuel cycle*; *Control over the back-end of the nuclear fuel cycle*. Ver em MARWAH (1981).

<sup>108</sup> Em 1975, quando acusada de populismo e violação de campanha, Indira Gandhi instalou o “Estado de Emergência”, em que parte da constituição foi suspensa e líderes da oposição foram presos.

também na ECOSOC (Conselho Econômico e Social da ONU) e UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social), entre outras agências especializadas das Nações Unidas.

As duas primeiras conferências da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), em Gênova (1964) e Nova Delhi (1968), demonstraram a grande divergência existente entre países ricos e pobres. A noção de diferenciação entre países ricos e pobres foi se consolidando juntamente com demandas por mudanças na ordem econômica e de poder internacional. Por este aspecto, Índia e Paquistão teriam os mesmos objetivos.

Nos anos 1970, a Índia teve forte atuação na reivindicação da Nova Ordem Econômica Internacional, na atuação do G-77 no âmbito da ONU. Em paralelo à *detente* das grandes potências e às questões econômicas relativas aos países ocidentais, o crescimento do número de países ex-colônias europeias com emancipação soberana, a demanda por uma nova ordem econômica tornou-se eminente, com a pontual defesa de transferência de capital e tecnologia e de controle de preços a favor dos produtores de *commodities*.

O Movimento dos Não-Alinhados na década de 1970, com a incorporação de países com orientações de políticas externas diversificadas, manteve uma linha de condenação aos resíduos do imperialismo ocidental, como a questão da Palestina, a autodeterminação dos povos e contraposição ao *apartheid* na África do Sul. Mas, no âmbito do Movimento dos Não-Alinhados, no início dos anos 1970, houve a Declaração de Lukasa sobre o Não-Alinhamento e o Progresso Econômico, na perspectiva de uma reforma econômica com equilíbrio entre os países ricos e pobres.

Muitos dos países do G-77 já eram partes integrantes do Movimento dos Não-Alinhados - que ofereceu as bases para o G-77. A Índia, na extensão da diversidade de países e questões relativas ao Movimento dos Não-Alinhados, além da expressiva atuação política neste movimento desde sua fundação, passou a concentrar ênfase em assuntos econômicos e atuação de reivindicação de uma Nova Ordem Econômica Internacional.

No GATT, a Índia também se tornou voz dos países menos desenvolvidos. Com papel de liderança, imprimiu a reivindicação por justiça nas negociações de comércio internacional, tal como o Brasil, imprimindo força aos países do Sul no GATT. A

concepção defendida na esfera do GATT, ainda nos anos 1960, era de que países desiguais não poderiam ser tratados como iguais e, portanto, os países em desenvolvimento teriam que ter tratamentos preferenciais como acesso especial aos mercados para produtos de países em desenvolvimento. Houve, desse modo, uma contribuição dos países em desenvolvimento ao levar o tema de desenvolvimento para organizações econômicas internacionais. A própria formação da UNCTAD ocorreu em função da demanda dos países não desenvolvidos por um espaço alternativo ao GATT para imprimir a noção de justiça, assim como a Assembleia Geral da ONU também figurou espaço para as requisições econômicas dos países em desenvolvimento (NARLIKAR, 2006).

Na Índia há uma distinção entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros – *Ministry of External Affairs* -, que conduz o encaminhamento da política exterior, e o Ministério do Comércio – *Ministry of Commerce* -, responsável pela formulação da política comercial. Porém, como indicam Hurrell e Narlikar (2006) “*interestingly, however, despite the minimal institutional links, the defiant strain in the substance of Indian trade policy making is closely matched in the foreign policy of “the India that can’t say yes”*” (HURRELL AND NARLIKAR, 2006: 432).<sup>109</sup>

Por estas instâncias, a Índia contribuiu para a diferenciação e oposição Norte/Sul e atuou como a voz dos interesses dos países em desenvolvimento em questões econômicas. Esta polarização ficou evidente com a formação do G-7, grupo dos países desenvolvidos formado na década de 1970 para deliberar sobre assuntos econômicos. Na esfera da atuação global, o fortalecimento do Movimento dos Não-Alinhados e o apoio às Nações Unidas foi instrumento de condução dos interesses geopolíticos e econômicos do país (Dixit, 2001).

### **3.6. A difícil década de 1980**

A trajetória de Indira Gandhi no poder teve um interregno. Em março de 1977, a composição da Lok Sabha através de eleições deu maioria e governo ao Partido Janata – *Janata Party*. Morarji Desai tornou-se Primeiro Ministro e quebrou com o longo domínio do Partido do Congresso, além de não pertencer e nem fazer parte do círculo de lealdade da

---

<sup>109</sup> Hurrell e Narlikar fazem referência a Cohen (2001), sobre o “*the India that can’t say yes*”, que usa a frase “*just say no*” para descrever a diplomacia Indiana.

família Nehru-Gandhi.<sup>110</sup> Num contexto em que havia um enfraquecimento na solidariedade dos fóruns representativos dos países em desenvolvimento como o Movimento dos Não-Alinhados com admissão de países que tinham relações bilaterais políticas e de defesa com Estados Unidos e União Soviética, como Paquistão e Cuba, entre outros, e também do G-77.

O governo Desai (1977-79) continuou com as bases já estabelecidas da política externa através do chamado “autêntico não-alinhamento” (MOHANTY, 2004) instaurando equilíbrio nas relações com as superpotências – EUA e URSS - e normalização com a China e os países vizinhos do Sul da Ásia. Ao tornar-se Primeiro Ministro, Desai declarou que não teria nenhuma relação especial com outros países e, sim, perseguiria amizades com base na reciprocidade, como o tratado indo-soviético. A Índia continuaria, portanto, propriamente não-alinhada. O ministro das relações exteriores do governo Desai, Atal Bihari Vajpayee, declarou que “*foreign policy was not an issue in the election campaign (...) there has Always been a broad national consensus e external affairs*” (NAYAR, 1977:1187).

O nacionalismo econômico manteve-se como norma no governo do Partido Janata. O grande exemplo que revela uma economia fechada, numa atitude de afirmação de independência econômica, foram as expulsões das empresas IBM e Coca-Cola da Índia em ano. Todavia, o longo período entre os anos de 1966 a 1984 a orientação da política externa da Índia foi conduzida com uma ênfase mais realística.

No segundo governo de Indira Gandhi (1980-84)<sup>111</sup> manteve-se uma tendência ao equilíbrio entre as grandes potências, porém seu governo conferiu destaque ao Movimento dos Não-Alinhados e mobilização do Sul para a construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional.

No início dos anos 1980, com a União Soviética a relação de amizade não se alterou e a Índia apoiou a invasão, pelos soviéticos, ao Afeganistão. Em termos de suprimentos de armas, a origem ainda era vinculada ao mercado soviético.

As relações entre Índia e Estados Unidos se aqueceram a partir da década de 1980. Entre os anos de 1983-84, os Estados Unidos tornaram-se o maior parceiro comercial da

---

<sup>110</sup>Em 1974 alguns velhos líderes do Congresso, por divergência com forma de governo de Indira Gandhi conduzem uma divisão do Partido, o *Congresso I* e o *Congresso O* (Organização).

<sup>111</sup> Indira Gandhi foi assassinada em 1984.

Índia, ultrapassando a União Soviética. Em 1984, Índia e Estados Unidos assinaram o *Memorandum of Understanding* (MOU), que abriu caminho para a cooperação entre os dois países e cresceu no governo de Rajiv Gandhi (1985-89) com o aumento de fluxos de investimento e tecnologia. Com a China, abriu-se o diálogo sobre a fronteira e ampliação das relações. Rajiv Gandhi foi o primeiro governo indiano a ir à China após a guerra de 1962, numa viagem em 1988.<sup>112</sup>

Foi no governo de Rajiv Gandhi que se deu início às reformas orientadas para o mercado. Na atuação internacional, Rajiv Gandhi, na condução do governo, procurou um novo ativismo no Movimento dos Não-Alinhados e uma investida em favor do desarmamento global. No âmbito das temáticas vinculadas a uma identidade Sul, tentou promover a ideia de G-15, grupo de países em desenvolvimento, e atuação do G-77. As propostas de não-proliferação nuclear foram expostas no *Action Plan* apresentadas por Rajiv Gandhi em 1988 na ONU, sugerindo a eliminação dos armamentos nucleares por todos os países ao mesmo tempo.

Entre 1989 e 1991, a Índia esteve sob o comando de minoria do partido *Janata Dal*. No final dos anos 1980, o afastamento do Partido do Congresso do governo coincidiu com o declínio da União Soviética e a chamada crise do Terceiro Mundo, elementos pelos quais tiveram impacto sobre a política internacional indiana.

\*\*\*\*\*

No longo período que foi se consolidando após a independência, até a década de 1980, a política de não-alinhamento indiano foi um instrumento de interação das condições internas e internacionais. Com foco numa política externa independente, a conduta foi a flexibilização para incorporação de mudanças demandadas por determinadas circunstâncias. Por isto, o pragmatismo tornou-se necessário e a relação da Índia com a União Soviética foi o maior exemplo deste pragmatismo. Da mesma forma, o Não-Alinhamento, como uma conjunção de países recém-independentes, tornou-se um sustentáculo da oposição Norte/Sul e do movimento para uma Nova Ordem Econômica Internacional, do qual a Índia foi atuante.

---

<sup>112</sup> Rajiv Gandhi, filho de Indira, foi assassinado em 1991. Atualmente quem representa esta dinastia é Sônia Gandhi, viúva de Rajiv Gandhi.



## **CAPÍTULO IV: O BRASIL E A RETOMADA DAS BASES DAS IDENTIDADES AUTONOMISTAS E UNIVERSALISTAS**

### **Introdução**

No Brasil, no final dos anos 1980, constrangimentos externos e novas ideias internamente passaram a predominar, entre elas as forças do mercado e, conseqüentemente, o fechamento dos canais para a consecução de medidas que priorizassem o nacional-desenvolvimentismo e de políticas contestatórias e defensivas com relação à ordem estabelecida. Com efeito, na década de 1990 ocorrem no Brasil dois processos simultâneos, a liberalização política e a abertura econômica. Em termos analíticos, a partir desta década se sobrepõem os estudos sobre a continuidade da política externa brasileira. Os grandes desafios estariam relacionados à adaptação dessas transformações.

No início da década de 1990, o governo Collor adequou a política externa às receitas ditadas pelos países hegemônicos e pelas agências internacionais, ocasionando uma ruptura com as diretrizes que norteavam a atuação brasileira em décadas anteriores. Em termos amplos, com Fernando Collor, Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso, a agenda externa brasileira passou a expressar e adotar os instrumentos que compartilham a formatação do sistema internacional numa conduta de partidarismo aos valores predominantes: direitos humanos, livre-mercado, não proliferação, meio-ambiente. Enquanto o discurso de Collor colocava a modernização como caminho de integração à ordem internacional, Fernando Henrique Cardoso entendia que o sinal da ordem era a globalização, mas os discursos dos dois presidentes convergiam para que o país soubesse aproveitar os benefícios possíveis deste processo.

O universalismo, o multilateralismo e a autonomia na condução da política internacional foram retomados como princípios norteadores durante o governo Lula (2003-2010). Busca-se redimensionar, nessa perspectiva, como o país procura manter a independência das ações na articulação da política internacional, a defesa do multilateralismo e da democratização das relações internacionais, bem como um interesse na participação nas grandes questões da agenda internacional e o diálogo com

concerto das nações.

#### **4.1. Mudanças de rumo nos anos 1990**

No início dos anos 1990, num duplo processo de mudanças na ordem internacional e regime político interno, o governo Collor (1990-1992) imprimiu o que se denominou americanismo como vetor da política externa, embora interesses de setores políticos e sociais mais relevantes não tivessem aderido por completo a esta alternativa (PINHEIRO, 2000).

Em medidas de aproximação aos valores concernentes à Washington e da promoção da confiabilidade internacional na área de segurança, ocorreu o fechamento de um poço, pelo Presidente Collor, que serviria para testes nucleares numa área militar na Serra do Cachimbo, no Pará. Este episódio simbolizou a postura do governo brasileiro no compromisso de restrições para o uso e controle de energia nuclear. Neste período houve a ampliação de adesões brasileiras aos regimes de controle de armamentos nucleares, como condição de não seguir isolado em grandes questões de política internacional.

Em âmbito multilateral, o Brasil aderiu no período do Governo Collor aos Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tal como à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José. Na esfera do GATT, a postura brasileira também foi de não obstrução das negociações, bem como a remoção de atritos com os Estados Unidos. Na esfera regional, o diferencial foi o empenho para criação de uma área de livre comércio, que cresceria para união aduaneira, o Mercosul. Esta política de integração contribuiu para a maior inserção brasileira na sua própria região e a conseqüente aproximação do Brasil com a Argentina.

No interregno do Governo Itamar (1992-1994), entretanto, o Brasil foi posicionado como um país em desenvolvimento com a defesa do multilateralismo e a reivindicação de maior democratização do processo decisório internacional. A busca de desenvolvimento pela política externa foi ressaltada mais no período do chanceler Celso Amorim (1993-1994), que parafraseando Araújo Castro, demarcou a atuação diplomática em três Ds: desenvolvimento, desarmamento e direitos humanos.<sup>113</sup> Com posições mais

---

<sup>113</sup> Referência ao discurso de Araújo Castro na Abertura da XVIII Assembleia da ONU.

autonomistas, foi dada ênfase à integração sul-americana e à diplomacia comercial, o Mercosul, na qualidade de início de uma nova forma de cooperação Sul-Sul (SARAIVA, 2007). A partir de 1993, especificamente sobre a ALCA a proposta brasileira foi de rejeitar a indicação norte-americana de negociar individualmente com os países latino-americanos. Este empenho brasileiro se deu a partir de então para uma área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como presidente deu continuidade à liberalização econômica e privatizações das empresas estatais. Encontra-se neste governo uma inter-relação entre a política econômica e a política externa, uma vez que a estratégia de inserção internacional no mundo "globalizado" tinha relação causal direta com o programa de estabilização econômica, ou seja, para o sucesso do Plano Real e sustentação da própria política econômica dependiam da imagem de um país confiável e estável.

A observação de Fernando Henrique Cardoso sobre a realidade internacional não expressava adversidades nem confrontações ao mundo pós-Guerra Fria. O Presidente Fernando Henrique Cardoso defendia uma inserção competitiva no mundo e a necessidade da integração do Brasil com a economia mundial. Em sua concepção:

Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia, os esforços de não proliferação e o combate às formas de criminalidade internacional (CARDOSO, 1995 - DISCURSO DE POSSE).

Numa perspectiva de adaptação ao mundo pós-Guerra Fria, no período do governo Fernando Henrique, o Brasil aderiu aos regimes da área de segurança tais como o de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR – em 1995, o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares - CTBT – em 1996 e aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1998, sedimentando a ideia de confiabilidade internacional na área de segurança.

Numa análise sobre a adesão aos regimes internacionais, Rocha (2006) adverte que não cabe considerar da mesma forma temas como meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não-proliferação nuclear, como teria predominado no governo de Cardoso, e considerá-los da mesma forma pode ter sido um equívoco. Ao assinar o TNP, o Brasil

perdeu seu argumento moral de denunciar um tratado discriminatório, uma vez que já havia assinado outros acordos que limitavam a completa iniciativa de desenvolver armamentos nucleares (ROCHA, 2006).<sup>114</sup>

Na área econômica, entretanto, eram recorrentes nos discursos do Presidente Cardoso as propostas sobre a necessidade de regulamentação dos movimentos de capital financeiro, pois o Brasil estava numa condição de vulnerabilidade aos ataques especulativos e dependia do capital volátil para manter o Plano Real.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a política externa foi construída apoiando-se na definição de um projeto regional brasileiro, na obtenção de melhores condições de acesso a abertura de novos mercados e na eleição de novas parcerias internacionais (VAZ, 2005). Credita-se a este governo uma pretendida integração sul-americana, a ênfase em foros multilaterais de negociações comerciais como Mercado Comum do Sul (Mercosul), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), intenção de aproximação de países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; pode-se acrescentar, ainda que por tempo limitado, a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança na ONU.

Conceitualmente, em termos gerais, os anos 1990 foram marcados inicialmente pela aliança especial com os Estados Unidos e a conseqüente remoção das áreas de atrito com aquele país. Como indica Lima (2003), o período Fernando Henrique Cardoso não retomou ao paradigma globalista – universalista -. A dinâmica de adesão aos regimes internacionais, a postura de paridade com os Estados Unidos e as grandes potências e o baixo grau nas articulações políticas e questões do Terceiro Mundo, levaram à interpretação deste período como um modelo de “autonomia pela participação”. Tal categoria contém um significado oposto da autonomia engendrada em momentos anteriores, como no período militar, num modelo de “autonomia pela distância”. O governo Fernando Henrique Cardoso estaria,

---

<sup>114</sup> Além da limitação da Constituição Federal, o Brasil aderiu integralmente ao Tratado de Tlatelolco, que passou a ter vigência a partir de 1994, aceitou as salvaguardas da AIEA e colocou fim ao programa paralelo. Além do acordo com a Brasil-Argentina firmado em 1991 para o uso exclusivamente pacífico de energia nuclear.

assim, diante de limites internos e externos – unilateralismo norte-americano e a globalização econômica – na condução da política externa (LIMA, 2003).<sup>115</sup>

Fernando Henrique Cardoso considerava que os efeitos da globalização quebraram a homogeneização do "Sul" como um bloco, visto que ocorreu uma diversificação entre os países em desenvolvimento em função da capacidade destes de conseguirem captar vantagens dos fluxos de investimento e comércio internacionais. Com esta constatação, Cardoso privilegiou relações com as grandes economias mundiais, Estados Unidos, Europa e Japão. No aspecto de cooperação Sul-Sul, a experiência brasileira que sobressaía era o Projeto CBERS entre o Brasil e a China.

Contudo, no final da década de 1990, passada a fase de readaptação aos valores pós-Guerra Fria, alguns dos interesses brasileiros passaram a esbarrar em posturas unilaterais dos Estados Unidos, como foi o caso do contencioso das patentes para medicamentos no âmbito da OMC, quando a diplomacia brasileira se posicionou em conjunto com países em desenvolvimento (CEPALUNI, 2005).

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, com as medidas unilaterais norte-americanas, os limites e as fragilidades do multilateralismo ficaram expostos, obstruindo os canais de atuações brasileiros. Esta percepção foi refletida pelo governo brasileiro. Celso Lafer, ministro das relações exteriores pontuou em 2002 que o governo norte-americano era refratário aos acordos multilaterais tais como o Protocolo de Kyoto, como a não ratificação do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) e a oposição a evitar jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre nacionais norte-americanos. O “11 de Setembro” teria agravado, portanto, o déficit de governança do sistema internacional (LAFER, 2002).

---

<sup>115</sup> Especificamente o período dos anos noventa fomentou vários questionamentos sobre a continuidade da política externa brasileira nos seus principais eixos e sobre a autonomia. Pinheiro (2000), por exemplo, avaliou que o desejo pela autonomia se manteve mesmo na conjuntura de ajuste da economia às propostas neoliberal e adesão aos regimes internacionais. Saraiva (2007) pontua que predominou no governo Itamar uma administração mais autonomista, enquanto que no governo Cardoso teria existido uma conjunção dos modelos autonomistas e de autonomia pela participação.

## **4.2. Os anos 2000 e a retomada de ideias autonomistas**

### **4.2.1. A Política externa universalista**

A interpretação de uma ordem internacional não mais como uma “nova ordem mundial”, como disseminada logo após o fim da Guerra Fria, mas do reconhecimento das estruturas de poder pouco modificadas, aliada à dimensão do unilateralismo norte-americano, acionou no Governo Lula (2003-2010) o universalismo, o multilateralismo e a autonomia na condução da política internacional, elementos presentes em outros contextos de atuação internacional do país foram retomados como princípios. Em termos gerais, os temas prioritários foram os mesmos que do governo anterior: ampliação do Mercosul, fortalecimento da América do Sul, relações com potências regionais, defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU, manutenção de relações com Estados Unidos e Europa e atuação econômica multilateral (LIMA, 2005). A alteração engendrada pelo Governo Lula reside na forma de atuação diplomática, enfatizando o aprofundamento do processo de integração sul-americana, na intensificação do intercâmbio com os países emergentes, além da retomada do estreitamento das relações com os países africanos. A campanha para o Brasil ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU tornou-se prioridade. A importância dada a este tema levou à intensa articulação com países que dividem as mesmas aspirações, além de potências e nações em desenvolvimento que podem auxiliar na conquista de tal objetivo. O arsenal universalista do Brasil foi redimensionado e a capacidade de articulação nos foros internacionais restabelecida.<sup>116</sup>

Esta perspectiva universalista se traduz nas observações do chanceler Celso Amorim (2003-2010), como as prioridades da política externa do Governo Lula:

ampliar a geografia das relações externas do Brasil, atualizando o conteúdo de nossa vocação universalista; adotar uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, inclusive regionais, com vistas a assegurar um espaço regulatório internacional justo e equilibrado. Subjacente a estas prioridades está o imperativo de preservar nossa capacidade soberana de definir o modelo de desenvolvimento que desejamos para o País (AMORIM, 2005: 50).

---

<sup>116</sup> Outras demandas no início do governo Lula foram pela a entrada no G-8 e as tentativas de assumir cargos de direção na OMC e no BID. Um viés humanista também esteve presente no discurso e na agenda internacional, como a campanha para a diminuição da fome mundial, uma face externa do programa governamental Fome Zero.

Na defesa de uma ordem mundial mais justa e democrática, a política externa de Lula deu significativa relevância à necessidade de reforma na ONU e de se viabilizar uma dinâmica para política internacional que caminhe para o fortalecimento das instituições multilaterais e para a multipolaridade.

Ainda na avaliação de Amorim, a divisão Leste/Oeste teria perdido o sentido e com ela elementos ideológicos que legitimavam intervenções autoritárias das grandes potências, restaria então outra mudança em curso: “a queda do muro Norte/Sul”. Neste aspecto o Brasil passa a ter interesse em catalisar o processo e ser um ator com posição proativa. Ao interpretar a ordem internacional por esta dimensão, os temas de desenvolvimento ganham espaço juntamente com aspiração à mudança da estrutura de poder. Diante destas constatações, a agenda externa, expressa pela insatisfação com o sistema político internacional, passou a ser instrumentalizada por uma política de ampliação e articulação com países em desenvolvimento, tanto regionalmente como em outros continentes privilegiando parcerias Sul-Sul. As parcerias tradicionais - Estados Unidos, Europa e Japão - permaneceram, mas novos eixos de atuação foram fomentados e os países em desenvolvimento representaram aumento significativo nas transações comerciais.

A dimensão do fortalecimento dos elos diplomáticos em vários continentes, particularmente na África, América Latina e Ásia, é exposta pela ampliação do número de postos diplomáticos e viagens do Presidente Lula. De 150 representações em 2002, o país saltou para 230 postos, incluindo embaixadas, consulados, missões em organizações internacionais. A estes números agregam-se um aumento de 40% do corpo diplomático, a abertura de um escritório diplomático na Palestina e as mais de duas centenas e meia de viagens do presidente Lula a mais de 80 países (AMORIM, 2010b).

#### **4.2.2. América Latina, África e Ásia**

A América do Sul e Latina entram neste princípio de intensificação e ampliação das parcerias. Ademais, ao se intensificarem as relações com os países da região se fortalece a conjunção destes em instâncias multilaterais de negociações. Uma das consequências dessa política regional é que a manutenção de relações mais estreitas com os países sul-americanos impede a tomada de medidas unilaterais por parte dos EUA nesta

parte do mundo, por eventuais problemas internos. Logo em 2003, o Brasil liderou a formação dos Amigos da Venezuela (Brasil, Chile, México, Portugal, Espanha e Estados Unidos), para assegurar uma negociação dialogada entre Hugo Chavez, presidente da Venezuela, e a oposição.

A América do Sul ganhou *status* de prioridade na política externa brasileira. A Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), fundada em Cuzco, no Peru, em 2004, por iniciativa do governo brasileiro, que nos dois primeiros anos visitou todos os países da região, firmou o interesse de fortalecimento de integração na região, com preservação da autodeterminação, segurança e desenvolvimento. O adensamento deste processo se completou com a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL, em Brasília, em maio de 2008, por todos os países sul-americanos. Além do aspecto político da integração de fortalecimento da região *vis a vis* interferências externas, esta iniciativa aflora os investimentos e fluxos comerciais. A América do Sul passou a representar 20% das exportações brasileiras (AMORIM, 2010a). Sobre a integração hemisférica, a diplomacia brasileira defendeu uma ALCA possível, que, afinal, não se concretizou.

Outra iniciativa que envolveu a região foi a inauguração da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), proposta em 2003, pelo governo brasileiro, e criada em 2005, quando ocorreu o primeiro encontro em Brasília. Este mecanismo envolve a região na conduta de diversificação de parcerias, dentro da dinâmica brasileira, num caráter inter-regional. Além da possibilidade de complementaridade comercial, busca-se nesta cúpula convergência política para o fortalecimento da multipolaridade, contraposição ao unilateralismo, absorção de temas de desenvolvimento e notáveis desdobramentos na área cultural.<sup>117</sup> A Cúpula América do Sul-África também entra no rol para contrabalançar as relações da região na perspectiva de países do Sul.<sup>118</sup>

A aproximação do Brasil com o continente africano nos últimos anos desperta algumas interpretações. A gradativa importância se reflete na expansão de embaixadas, nas visitas oficiais do Presidente Lula ao continente e do incremento do comércio exterior inter-regional. Além do reconhecimento de uma política de solidariedade por parte do governo brasileiro e de políticas de cooperação e ampliação de relações econômicas, associa-se a

---

<sup>117</sup> Até 2011 já foram três encontros: Brasília 2005, Doha em 2009 e Lima 2011.

<sup>118</sup> A Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia como mecanismo inter-regional era, até o governo Lula, uma das únicas que existiam.

este movimento o fator político da aspiração de apoio, dos países africanos, a uma candidatura do Brasil ao assento permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Numa análise sobre o processo de definição da política externa brasileira com relação à África em outros contextos, pode-se interpretar que:

o interesse no restabelecimento e estreitamento de relações com os países africanos não é ditado unicamente por razões comerciais ou mercantilistas. E que, de outro lado, seu interesse não é também exclusivamente político. Pelo contrário, seu interesse é concomitantemente comercial e político, subordinado, no entanto, ao contexto da política exterior brasileira, ou seja, ao contexto da estratégia de inserção do país no sistema internacional (MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006: 59).

Entretanto, os autores acima estão analisando o contexto da década de 1970 e complementam: “Assim, o princípio básico da política externa independente de universalização, entendida como a multiplicação de parcerias, ao mesmo tempo em que propicia a diminuição da pressão hegemônica, vai se implantar em sua plenitude no início do governo Geisel” (MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006: 64). O momento atual, anos 2000, seria, então, uma terceira onda de interesse do Brasil pela África e um referente simbólico da estratégia Sul-Sul (HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010).

Enquanto nos anos 1990 as relações do Brasil com a África não tiveram visibilidade estratégica, na década dos anos 2000, no Governo Lula, as relações entre Brasil e países Africanos retomaram ao escopo central da política externa brasileira<sup>119</sup>. Sob a argumentação de estreitamento das relações com países pobres e em desenvolvimento e da mudança da geografia econômica, as visitas do Presidente Lula à África se encaixaram na plataforma da política externa brasileira, com a finalidade de mudança da correlação de forças global e de um movimento denominado cooperação Sul-Sul. Desta forma, as relações do Brasil com os países africanos perpassam pelas iniciativas como a Cúpula América do Sul/Países Árabes, a Cúpula África/América do Sul, o IBAS (Diálogo Inter-Regional entre a Índia, Brasil e África do Sul), o acordo de preferências tarifárias entre o Mercosul, a Índia e a União Aduaneira da África do Sul (SACU), além de iniciativas bilaterais.

---

<sup>119</sup> Questionado sobre a importância no Governo Lula da parceria com a África, Fernando Henrique afirmou que a África do Sul, Namíbia, Angola e Moçambique eram promissores, mas o coração da África não tem importância política e econômica. Em suas palavras, “devemos ter uma política externa mais voltada para os países desenvolvidos”. Entrevista concedida à revista *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, v. 59, n.º 5, p.16-19, maio de 2005.

A visibilidade do continente africano na política externa do Governo Lula se manifestou logo no primeiro mandato. Em 2003, primeiro ano do primeiro mandato, o Presidente Lula visitou São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul e também Egito e Líbia. No ano seguinte, 2004, retornou a São Tomé e Príncipe, e visitou Gabão e Cabo Verde. Em 2005, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. Em 2006, último ano do primeiro mandato, Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul. A expressividade da África na política externa brasileira também se manifestou no aumento de embaixadas e representações diplomáticas, para Burkina Faso, República do Congo, África do Sul, Angola entre outros. O ritmo se manteve no segundo mandato, além de viagens na esfera de relações bilaterais, encontros multilaterais como IBAS, CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento), por exemplo, atraíram as visitas presidenciais. Como se nota:

O Brasil, que se lança novamente para a África, por meio dos movimentos dinâmicos de sua política exterior e de uma pauta comercial de produtos diversificados e que evolui percentualmente para já representar cerca de 6% das trocas internacionais do Brasil, tem possibilidades importantes de ocupar a brecha africana. Aproveitar a dinâmica do renascimento africano e da autoconfiança que emerge lá para propor diálogo de interesses mútuos e valores abrangentes para a nova geografia política internacional é agenda convidativa para a fronteira atlântica do Brasil (SARAIVA, 2008: 104).

A observação de Saraiva (2008) chama a atenção para a dimensão econômica, nos aspectos de comércio e investimento. O que o autor compreende por renascimento africano diz respeito também à capacidade atrativa para as relações econômicas entre o Brasil e os países africanos.<sup>120</sup>

A política externa brasileira com relação aos países africanos, embora se concretize em ações como cooperação técnica, apoio ao combate às doenças, investimentos e trocas comerciais, também é revestida pela identidade dos laços históricos, pela compreensão da dimensão dos problemas sociais, pelas demandas dos países em desenvolvimento e pelo fortalecimento das aspirações multilaterais brasileiras. Além de já existir, desde a década de

---

<sup>120</sup> Na avaliação de Amorim (2010) as exportações brasileiras para a África multiplicaram por cinco nos últimos anos. Ainda compara que ao tomar a África como conjunto, seria o quarto parceiro comercial do país. Exemplifica que há investimentos brasileiros em países pequenos como, Guiné Equatorial, e que não somente as grandes empresas brasileiras investem na África, uma vez que inúmeras outras empresas menores também executam investimentos nos países africanos.

1980, uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS), as relações brasileiras com a África se aprofundam em vários aspectos, entre elas, a cooperação técnica como os vários projetos da Embrapa em diversos países africanos, uma vez que o Brasil e os países africanos têm a preocupações com a segurança alimentar. Na mesma ordem, houve a instalação da Fiocruz na África, com escritório permanente em Moçambique. Especificamente nos países de língua portuguesa, a presença brasileira se concretiza como na participação do governo brasileiro no empenho pela estabilidade democrática em crises em Guiné-Bissau e em São Tomé e Príncipe, bem como o aumento da participação de investimentos brasileiros em Angola e Moçambique.

A África do Sul, considerada uma potência regional no continente africano, tem um papel específico com relação ao Brasil, na forma do Diálogo IBAS a aproximação entre Brasil, África do Sul e Índia se caracteriza como uma cooperação trilateral e se insere no âmbito das relações Sul-Sul.

Marco Aurélio Garcia, assessor internacional do Presidente Lula, arrola as características da África que vão desde a existência de agudos problemas humanitários como a AIDS, a potencialidade em recursos naturais até a parceria estratégica com a África do Sul. Relembrando o apoio concedido pelo governo brasileiro em períodos anteriores, aos países africanos, notadamente os de língua portuguesa, compara aqueles momentos com o atual papel da África na agenda externa do governo Lula. Para Garcia,

O governo Geisel naquele momento tinha uma percepção da situação internacional muito particular. Ele se enfrentou com os EUA, denunciou o acordo militar Brasil-EUA e passou pela crise do petróleo. Ele teve, então, de fazer uma inflexão do tipo terceiro-mundista, rumo aos países africanos e aos países árabes que tinham potencial petrolífero. (...) A política externa brasileira (do Governo Lula) se orienta justamente no sentido de mudar a correlação de forças internacional. Uma das expressões dessa mudança é, sem dúvida nenhuma, vir a alcançar um mundo multipolar. Para isso, é preciso haver polos. Evidentemente, uma aproximação do Brasil com a África, com a América do Sul, com a Índia, com a China, com outros países, vai reforçando essa ideia (GARCIA, 2003).

As relações com os países do Oriente Médio e árabes não se circunscreveram à Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), mas sim nas intensificações bilaterais expressas nas viagens oficiais do Presidente Lula aos países destas regiões bem como nas visitas recebidas daqueles países.

As inúmeras visitas aos Estados vizinhos, aos africanos e árabes são expressões de como os países em desenvolvimento adquiriram proeminência no Governo Lula. Na

observação de Lopes e Velloso, a estratégia de ampliar mercados ao Sul, numa vertente da diplomacia comercial, não cai na irracionalidade econômica, visto que os países em desenvolvimento concentram mais da metade do mercado consumidor global (LOPES e VELLOZO, 2004).

#### **4.2.3. Expansão de parcerias**

Dentro do princípio universalista e pró-multipolaridade, o estreitamento das cooperações, especificamente com grandes países em desenvolvimento como as relações Brasil e China e a aproximação Brasil e Índia, através do aumento das trocas comerciais, cooperação nas áreas de ciência, tecnologia e saúde, assumiu o patamar de parcerias estratégicas no início do século XXI. A histórica tradição multilateral tanto da Índia quanto do Brasil e as novas formatações das posições políticas de Brasil e Índia como o IBAS passaram a catalisar as relações bilaterais destes dois países. Dentro do princípio de explorar as oportunidades Sul-Sul<sup>121</sup>, e em decorrência desta aproximação trilateral, acordos comerciais também foram firmados, como acordo de preferências tarifárias entre o Mercosul, a Índia e a União Aduaneira da África do Sul (SACU).

A China já tinha com o Brasil o status de parceria estratégica desde a década de 1990, mas tomou importância na perspectiva de prioridades da política externa como um relacionamento bilateral estratégico. Dadas algumas convergências em política internacional como a defesa do multilateralismo e similaridades de posicionamentos na ONU, além de cooperações bilaterais já existentes entre os dois países, a China ganhou espaço nos propósitos de relacionamento com grandes países em desenvolvimento. Interesses mútuos ficaram evidentes, além de possíveis investimentos do governo chinês no Brasil e apoio à entrada brasileira no Conselho de Segurança da ONU, embora posteriormente tenha recuado o apoio chinês à reforma do Conselho. No mesmo ano o governo brasileiro concedeu à China o status de economia de mercado na visita do

---

<sup>121</sup> Relato do Presidente Lula em Jornal Valor Econômico, Aliança Índia, Brasil, África do Sul, 15/09/2006 “Os resultados dessa orientação estão à vista. O extraordinário crescimento das exportações brasileiras entre 2002 e 2005 - de cerca de US\$ 60 bilhões para US\$ 118 bilhões – decorreu sobretudo do aumento das vendas para países em desenvolvimento. Este grupo de nações comprou, em 2005, 53% de nossas exportações, contra apenas 43% em 2002. Para a Índia, as exportações passaram de US\$ 653 milhões em 2002 para US\$ 1,13 bilhão no ano passado; para a África do Sul, de US\$ 477 milhões para US\$ 1,36 bilhão”.

presidente da China, Hu Jintao, ao Brasil. Posicionamentos próximos também ocorreram na OMC na coalizão G-20. Nas relações comerciais entre os dois países nos últimos anos, verificou-se o aumento das exportações brasileiras para a China, com grande peso de produtos primários, muito em função da expansão da economia e das importações chinesas. Em 2009, a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, ocupando lugar dos Estados Unidos.

Face às questões sobre política externa brasileira no início do século XXI, direcionadas neste momento inicial pelo Governo Lula, amplamente traduzidas pelas relações com os países em desenvolvimento, faz parte de uma estratégia reconhecidamente de fortalecimento destes países. Embora a medida recaia sobre a política comercial e o aumento de trocas entre os países em desenvolvimento, deve-se conceber estas relações dentro da ordem internacional que está se reconfigurando.

A condição da participação brasileira entre as grandes economias em crescimento associou-se à aproximação brasileira entre os países em desenvolvimento, notadamente pelo Governo Lula. A atuação da política internacional independente do eixo Estados Unidos-Europa, sem excluí-lo, demarcou um movimento denominado cooperação Sul-Sul, manifesto através do IBAS, da UNASUL, do G-20 comercial, entre outros, e no aumento das relações bilaterais com os países africanos e árabes. Na valorização da atuação multilateral, o Brasil fundamentou a necessidade de reformas com o objetivo de maior participação na governança global.

Sobre todos os aspectos apresentados, a designação do Chanceler Celso Amorim é de que a política externa do governo Lula não seria terceiro-mundista, mas sim universalista. Sobre vários aspectos a dimensão Sul-Sul foi redimensionada, seja no aprofundamento da integração com os países da América do Sul, com ampliação das relações com a África e países árabes e com os denominados países emergentes: Índia, China e África do Sul.

#### **4.2.4. Mecanismos inter-regionais, governança global e posicionamentos internacionais**

Com um mecanismo inter-regional, o Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS),

estabelecido através da Declaração de Brasília em 2003, se destaca como uma inovação na forma de ampliação das relações entre os três países. O aspecto trilateral da cooperação com países de continentes diferentes - Ásia, América Latina e África - dão ao IBAS o caráter diferenciado do acordo. Normalmente as propostas de cooperação se iniciam por acordos bilaterais ou regionais comerciais. No IBAS, a condição para o acordo trilateral reside na identidade de grandes países em desenvolvimento com democracias institucionalizadas e pertencentes à categoria “Sul”.

Tal como a diversificação e o universalismo, a atuação multilateral, como espaço de atuação na tradição da política internacional brasileira, foi tomada nos últimos anos como forma de conduzir posturas autonomistas e meio de arregimentar coalizões contestadoras e substanciar elementos de identidade Sul. No âmbito da Rodada Doha da OMC, na Reunião Ministerial de Cancun em 2003, ocorreu a aglutinação de vários países em desenvolvimento – notadamente Brasil e Índia, o G-20<sup>122</sup> (comercial), para contestar a ata final de discussão que minimizava questões de interesse de países em desenvolvimento como subsídios agrícolas e *dumping*, sobrepostas por temas de abertura de mercados de produtos industriais e serviços, de grande interesse dos Estados Unidos e União Europeia.

A postura contestatória do G-20 naquela ocasião teve a liderança do Brasil, ao se opor aos interesses dos americanos e europeus, mas com a qualificação de ser propositivo. Na busca da diminuição de subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, a diplomacia brasileira, dentro da configuração do G-20, buscou incorporar o tema de desenvolvimento nas negociações da Rodada de Doha. Na avaliação de Celso Amorim:

A criação do G-20 facilitou uma interlocução mais direta, fluida e transparente entre os principais grupos de interesse. Acima de tudo, mostrou que a coordenação Sul-Sul não é um objeto irrealista ou ultrapassado, e que pode ocorrer sem ser por razões ideológicas, mas por uma visão pragmática baseada em interesses em interesses concretos e legítimos (AMORIM, 2005 a: 55).

Assim como a retomada da temática do desenvolvimento se tornou emblemática nas negociações do comércio, outro aspecto deve ser enfatizado. Quando a negociação sobre agricultura foi questionada na OMC, a articulação dos países em desenvolvimento ganhou estatura justamente por haver elementos em comum sobre o aspecto de interesse do tema,

---

<sup>122</sup> São membros do G-20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

mas fundamentalmente pela interpretação do arranjo da governança global. Quando o G-20 se opôs ao G-04 - Estados Unidos, Europa, Japão e Canadá -, ficou exposto um questionamento do papel destes países na definição da agenda multilateral do comércio. Sabe-se que até hoje esta Rodada não foi concluída, pois não há consenso unificado no G-20, mas naquele momento, em 2003, o posicionamento em grupo do G-20 fez com que os assuntos relacionados à agricultura – de grande importância para os países em desenvolvimento, não fossem tratados conforme ditames dos países desenvolvidos. O Brasil, portanto, teve papel de liderança ao articular o posicionamento do G-20, numa conduta propositiva e com o objetivo de direcionar as negociações de comércio internacionais sobre bases menos assimétricas.

No mesmo propósito de mudar as correlações de forças do sistema internacional, as aspirações de uma reforma da ONU tornaram-se delineadoras das reivindicações sobre o ordenamento internacional. O Brasil defendeu uma Assembleia Geral mais forte e uma revitalização do Conselho Econômico e Social – ECOSOC – para a convergência de temas de comércio, finanças, desenvolvimento e contribuição para a estabilidade e da paz mundial.

O ápice desta proposição reformista se encaminhou de forma incisiva para a reivindicação da mudança da estrutura do Conselho de Segurança. Sob a argumentação de que as Nações Unidas têm que preservar a legitimidade e efetividade, o Conselho de Segurança deveria, então, ser reformado para garantir maior representatividade numa perspectiva de maior democratização dos órgãos multilaterais. A expansão dos membros permanentes seria uma forma de modificar uma estrutura formada logo após a Segunda Guerra, momento em que o Brasil já manifestara seu desejo de compor o Conselho, tema que voltou a ficar presente nos últimos vinte anos e foi absorvido como elementar na última década. No Governo Lula, o movimento pela reforma do Conselho de Segurança da ONU passou a ser articulado com outros países, o G-04 formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão.

O reforço para ativar o multilateralismo e a mediação de conflitos demonstra-se pela participação e liderança do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilidade no Haiti (MINUSTAH), aprovada em 2004. Num processo de aproximação da região e fundamentalmente atuar de forma mais ativa na ONU, consoante com as reivindicações por

mudanças na organização, a participação do Brasil na MINUSTAH, na avaliação de Diniz (2006), pode estar relacionada com os demais interesses políticos brasileiros nas relações internacionais e romperia, assim, com uma tradição que resistia a Operações de Imposição da Paz ao aceitar ações baseadas no capítulo VII da ONU.

Para o governo, atuação do Brasil no Haiti seria uma diplomacia da solidariedade, numa contribuição para a cooperação social, econômica e de reconstrução do país. Ou seja, estabelecer ordem e segurança para o desenvolvimento político e econômico. Como observa Seitenfus (2007), pela primeira vez um grupo de Estados de perfil médio no sistema internacional conduz a operação de paz, fator que também remeteria à necessidade de reforma do Conselho Segurança da ONU para assegurar a efetividade das decisões.

Nos últimos anos, ampliou-se o diálogo entre Brasil, Rússia, Índia e China, constituindo-se o BRIC, que teve sua origem na caracterização destes países como grandes economias emergentes, mas os ministros das Relações Exteriores, em encontros prévios, decidiram se reunir à margem da Assembléia Geral da ONU e acompanhar encontros promovidos por organismos multilaterais para o exame de grandes temas da agenda internacional, principalmente em questões econômicas e financeiras.

Na área de finanças no G-20, constituído pelas maiores economias do mundo, o Brasil passou a partilhar as decisões referentes à economia mundial. Após a crise financeira de 2008, o G-20<sup>123</sup>, constituído por países desenvolvidos e em desenvolvimento, passou a ter maior importância no direcionamento das questões econômicas mundiais para promover a estabilidade da economia global. Países em desenvolvimento passaram, então, a ter maior participação em instituições financeiras. No FMI ocorreu uma redistribuição das cotas de participação e peso maior de países em desenvolvimento, entre estes, o Brasil.

O percurso por posturas assertivas, sustentadas pelo argumento de maior participação nas decisões dos temas internacionais e pela posição do Brasil na América Latina, fez-se em várias esferas. De forma geral, casos que repercutiram na opinião pública nacional e internacional por se tratarem de assuntos que exigiram posições incisivas do governo brasileiro, reflexo da condição aspirada pelo país, qual seja, participar de grandes temas mundiais. Na América Latina, o caso da iniciativa do governo boliviano de

---

<sup>123</sup> G-20 já existia desde 1999. O peso econômico do Brasil já era evidente na participação dos encontros do G-08, no formato G-08+05 (Brasil, Índia, China, África do Sul e México).

nacionalização do gás daquele país exigiu do governo brasileiro o reconhecimento do direito à nacionalização do gás da Bolívia.<sup>124</sup> Ao não se opor à política de nacionalização de gás da Bolívia, o Brasil negou o chamado “comportamento imperialista” na região. Caso semelhante com o que ocorreria posteriormente com o Paraguai na revisão do contrato de Itaipu. Não menos polêmico foi a condenação pelo Brasil do golpe de Estado em Honduras, onde o governo brasileiro firmou posição ao entender que o governo legítimo, eleito democraticamente, era o de Manuel Zelaya, deposto sem embasamento no Estado de direito hondurenho.<sup>125</sup> Estes exemplos condizem com a defesa da igualdade entre os países e a não-intervenção, valores do Estado brasileiro na condução da política internacional.

Na resolução dos fatos, embora sejam artigos da Constituição Federal brasileira, a não-intervenção e a igualdade entre Estados, os acontecimentos se tornam completamente politizados e a defesa das posições refletem a condução da política internacional do governo. Em determinados casos, estas posições esbarram na posição dos Estados Unidos, inclusive.<sup>126</sup>

Sobre este último aspecto, e talvez o mais oneroso, de empreendimento da defesa de posições independentes na política internacional, foi a tentativa de mediação brasileira, juntamente com a Turquia, sobre a questão de energia nuclear do Irã. Explicitado na Declaração Conjunta de Irã, Turquia e Brasil de 17 de maio de 2010 – Declaração de Teerã -, Brasil e Turquia avalizariam a troca de urânio do Irã por combustível nuclear. Os procedimentos da possível troca foram afirmados através do comprometimento com Tratado de Não Proliferação Nuclear, entretanto, os Estados Unidos condenaram tal acordo com a alegação de que a troca de urânio por combustível não evitaria que o Irã continuasse a desenvolver seu programa nuclear com enriquecimento próprio do urânio, o que poderia ter finalidade bélica e contribuir para a proliferação nuclear. O acordo proposto por Brasil e Turquia não evitou as sanções contra o Irã na ONU.

A posição defendida pelo Brasil é de que todo país tem o direito de desenvolver um

---

<sup>124</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-de-ira-turquia-e-brasil-17-de-maio-de-2010/?searchterm=declaração> Irã.

<sup>125</sup> Este episódio suscitou dúvidas internas pelo fato de que Manuel Zelaya ficou abrigado na embaixada brasileira em 2009, entretanto, o golpe foi condenado pela OEA, Estados Unidos, além da condenação universal dos outros Estados.

<sup>126</sup> Um exemplo foi o governo brasileiro usar regras de reciprocidade para a entrada de cidadãos norte-americanos no Brasil, quando o governo dos Estados Unidos impôs novas regras para o ingresso de estrangeiros nos Estados Unidos.

programa nuclear pacífico dentro das normas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Na ocasião do acordo com o Irã, o Brasil deixou explícita sua defesa de um programa pacífico. Sob alegação de que a população é a maior prejudicada com as sanções, o Brasil se absteve na votação das sanções contra o Irã.

A posição brasileira não expôs um alinhamento e nem uma política pró-Irã. Foi um posicionamento de reafirmar a igualdade entre Estados, neste caso o direito ao desenvolvimento pacífico de energia nuclear, que, por consequência, ajuda a promover o desenvolvimento do país, além de preferir as negociações ante as sanções. Acontece, porém, que o Irã é na atual conjuntura o grande “inimigo” dos Estados Unidos e das potências ocidentais, fator que conduziu às grandes divergências entre Brasil e Estados Unidos, sobre a questão específica de enriquecimento de urânio<sup>127</sup>. A justificativa da aceitação, por parte do Irã, dos mediadores serem Brasil e Turquia residiria em alguns fatores: estes países são membros do G-15 (Grupo de países em desenvolvimento), onde o Irã foi sede do encontro em 2010, simultaneamente ao período da Declaração; Brasil e Turquia não são Estados Nucleares, então teriam maior legitimidade em defender a não-proliferação; Brasil e Turquia defendem o direito do programa nuclear civil do Irã; e a Turquia, país do Oriente Médio e Islâmico, atua através de uma política externa independente (AMORIM, 2010a).

Ao se deslocar da questão específica do Brasil como parte da Declaração de Teerã, o ponto que emerge como diferencial são os posicionamentos e as mediações do Brasil sobre temas que fogem aos seus interesses mais imediatos. Este aspecto se reveste de novidade na política internacional brasileira. As contraposições encontradas seriam, assim, reflexos da potencialização de posturas autonomistas, desalinhadas das grandes potências.

A incursão do Brasil em temas mundiais também se revela na afirmação do país em defesa da paz no Oriente Médio. Esta posição se fez na tentativa de mediar o conflito entre Israel e Palestina, na abertura de um escritório de representação diplomática em Ramalá e

---

<sup>127</sup> A alegação brasileira era de que as bases do Acordo promovido pelo Brasil e Turquia eram propostas sob o havia feito o Grupo de Viena (França, Rússia, Estados Unidos) pela AIEA em 2009.

no reconhecimento pelo Brasil do Estado Palestino nas fronteiras de 1967.<sup>128</sup>

### 4.3. A identidade autonomista do Brasil

Com o objetivo de verificar relações entre a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável, Fonseca (1998) intitula um artigo de *Mundos Diversos, Argumentos Afins: Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável*. O título é indicativo da necessidade de dimensionar as diferenças de contexto e do próprio país na análise comparativa. Contudo, a despeito das sublinhadas diferenças<sup>129</sup>, a via da universalização como margem de liberdade de atuação do país, e por isto autonomista, foi um fator presente nos dois momentos<sup>130</sup>. Outra premissa comum aos dois momentos é a de que o Brasil deveria buscar desempenhar um papel global.

Num marco estrutural do conflito Leste-Oeste, as formulações diplomáticas decorriam dos conflitos e temáticas inerentes ao sistema: como as questões sobre Cuba, não proliferação de armamentos, as distorções das Nações Unidas, entre outros. Mas outro marco estrutural ganhou efeito sobre os posicionamentos do Brasil, na década de 1960 e principalmente na década de 1970, a divisão Norte-Sul. Embora na relação Norte-Sul os problemas da política internacional fossem menos mobilizadores, Fonseca expõe que:

(...) a maneira pela qual os outros países os veem, as questões Norte-Sul são determinantes, sobretudo porque, do ângulo da formulação, guardam uma diferença fundamental em relação aos problemas Leste-Oeste: para a política externa independente e para o pragmatismo, nos apresentamos como países do Terceiro Mundo, com plena capacidade de formulação, onde temos, portanto, a possibilidade de liderança, de invenção diplomática (enquanto, no Leste/Oeste, o trabalho básico é reagir a uma crise que não criamos) (FONSECA JR., 1998: 307).

Para efeitos de argumentação neste trabalho, a apresentação do país ao mundo, como mencionado por Fonseca, é o que se considera, aqui, elementos de identidade.

---

<sup>128</sup> Sobre este último aspecto conferir em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/cartas-dos-presidentes-luiz-inacio-lula-da-silva-e-do-presidente-mahmoud-abbas-a-respeito-do-reconhecimento-pelo-governo-brasileiro-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967>.

<sup>129</sup> Nesta comparação deve-se ter como base os condicionantes nacionais e internacionais. Enquanto a Política Externa Independente tinha uma formulação conceitual, a Pragmatismo Responsável foi oriundo de um governo autoritário e continha uma perspectiva desprovida de “ideologias”.

<sup>130</sup> O sentido e o alcance da autonomia estão relacionados aos momentos específicos.

Avançando para os anos 2000, num mundo completamente modificado, em que a lógica Leste/Oeste não existe mais, nem como estrutura do sistema, nem como problemas a pressionarem os posicionamentos dos países, para o Brasil, a busca de autonomia com relação à estrutura de poder mundial, o universalismo da política externa concretizado pela diversificação de parcerias e a aproximação de países do mundo em desenvolvimento são ressignificados e compõem novas identidades da política internacional brasileira.

Ao tomar emprestado, aqui, o enunciado de Fonseca *Mundos Diversos, Argumentos Afins* – sublinhando que o mundo dos anos 2000 é diverso dos contextos tratados por Fonseca - mantém-se, contudo, o argumento da universalização e o princípio autonomista. Nesta perspectiva, a noção de Sul, que tomou sentido nos tempos da Guerra Fria, trouxe às relações internacionais a dimensão da temática de desenvolvimento e este como uma das bases das assimetrias entre países. No período do Governo Lula, demandas foram ressignificadas e a denominação Sul passou a ser substancializada como identidade para as revidinações atuais, através de acordos e aumento de relações com países em desenvolvimento. Como relatam Lima e Hirst:

Although the bases for an autonomous foreign policy have become more restricted in the post-Cold War period, Brazil still seeks to preserve an independent voice within the international community and a certain level of independent capacity to determine its actions. In addition, the country has demonstrated a clear intention of wanting to expand the roles that it plays and the responsibilities that it assumes – in regional politics, in Third World agendas and in multilateral institutions (LIMA and HIRST, 2006).

Incorporando as indicações feitas por Lima e Hirst, a interpretação nesta presente análise, mas pela vertente construtivista, considera que esta estratégia focada na autonomia, assim como a ênfase na cooperação Sul-Sul nos anos 2000, parte de ideias pertencentes à trajetória da atuação e interação do próprio país e que ganharam significados dentro do processo de atuação bilateral e multilateral<sup>131</sup>.

Em síntese, os princípios de identidade Sul e de políticas externas autônomas são compreendidos como pertencentes ao “estoque de conhecimento disponível” do Brasil, de posições assumidas e defendidas na esfera da política internacional. A retomada, nos anos recentes, do universalismo e a defesa do multilateralismo revelam elementos de identidade e fatores ideacionais da política externa brasileira. Para Rocha, o peso conferido ao

---

<sup>131</sup> Principalmente a partir da década de 1970, o Brasil passou a ter também uma atuação mais contundente nos foros multilaterais, além do estreitamento dos vínculos político-econômicos com Terceiro Mundo, com predomínio dos países da América Latina e África.

multilateralismo e a defesa de elementos normativos para o regimento das relações entre os países também é atributo da política externa brasileira, ou seja, atributos normativos<sup>132</sup>.

Assim:

O Brasil utiliza sua participação em diferentes regimes internacionais como instrumento de ampliação de sua influência sobre estruturas, agentes e processos políticos internacionais. Além disso, afirma-se que se pode chamar de argumento moral, isto é, o apoio do Brasil a instituições e sua adesão a regimes internacionais em defesa de uma ordem internacional regida por normas (ROCHA, 2006: 93).

(...) em inúmeras oportunidades, a política externa brasileira utiliza o argumento moral para tentar expandir sua capacidade de influir nos processos políticos internacionais. Afinal, se é verdade que em política externa o discurso é ação, a política externa brasileira caracteriza-se não apenas por usar intensivamente o discurso, mas também por imprimir à sua retórica um tom marcadamente normativo e legalista (ROCHA, 2006: 101).

No caso do Brasil, a identidade do país com base num argumento moral de uma ordem internacional regida por normas - e de tentar interferir nos acontecimentos internacionais, sobre estruturas, agentes e processos -, participar de regimes é também uma das grandes características da política externa<sup>133</sup>. Ademais, Rocha enfatiza a função do discurso, aspecto relevante para o construtivismo, inclusive como recurso empírico, como ação e propulsor das ideias que revelam os interesses brasileiros: a preferência pelo multilateralismo normativo e legalista<sup>134</sup>. Como argumentou Amorim:

(...) If want to make the world more democratic and if you want to make everyone abide by the rules they have to feel that they participate in the formation of the rules. Of course it will never be perfect, it will always be imperfect as democracy is imperfect, but we get closer and closer (AMORIM, 2010c).

Recorrente na política externa brasileira, a reclamação de uma autoridade moral, em detrimento do material, para participar das instâncias multilaterais de decisões. Especificamente no governo Lula, a sustentação do argumento moral se encontra tanto na campanha para o combate da fome mundial – ideia amplamente aceita por órgãos e lideranças mundiais – quanto na tentativa de intermediar a questão nuclear do Irã, na

---

<sup>132</sup> Existem na política externa brasileira posturas que são consideradas componentes de regularidade. Cervo<sup>132</sup> define estes pontos recorrentes na atuação externa do Brasil como acúmulo histórico da diplomacia brasileira: autodeterminação, não-intervenção e solução de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não-confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos, desenvolvimento como vetor e independência de inserção internacional (CERVO, 1994: 2007).

<sup>133</sup> Numa perspectiva construtivista, Rocha considera a relação agente e estrutura na dinâmica do sistema internacional, neste caso específico em instâncias multilaterais.

<sup>134</sup> Em alguns regimes houve a mudança de comportamento, como nas áreas de meio ambiente e direitos humanos, manteve-se, contudo, a reafirmação do respeito às normas e ao Direito Internacional.

aspiração de fortalecer a presença do Brasil no cenário global e defesa de soluções negociadas<sup>135</sup>. Ideia que se encontra amplamente na reivindicação de reformas das instituições multilaterais de governança global e particularmente no desejo por uma vaga no assento permanente do Conselho de Segurança da ONU. Sobre a questão de proliferação nuclear, o argumento do Governo Lula é parecido com o usado pelo Brasil na denúncia do TNP, quando ainda não era signatário, ou seja, o problema estaria fundamentalmente naqueles países que têm o direito de possuir arsenais nucleares, idéias semelhantes as de Araújo Castro sobre a tese de congelamento de poder mundial.

A relação que o Brasil tem com os regimes internacionais no seu aspecto de atuar nas estruturas permite ainda ao país se aproximar de outros Estados para o fortalecimento dos foros multilaterais (ROCHA, 2006). Se esta forma de atuação predominou nos anos 1960/1970 com a UNCTAD – quando se formou uma agenda do desenvolvimento e experiência de liderança dos países em desenvolvimento - e nos anos 1970/1980 com o GATT, hoje se encontra no G-20 formado no sistema multilateral do comércio, a OMC, na campanha conjunta para a reforma da ONU e a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, no G-20 financeiro, entre outros.<sup>136</sup>

Como se argumentou, as ideias manifestadas são constitutivas das identidades. Os interesses que conduzem as ações não são inteira e exogenamente dados antes das interações entre os atores no sistema internacional. Entende-se assim que no processo interativo do Brasil com outros países em âmbitos institucionalizados como a OMC e a ONU interesses são formados, pois os processos interativos nas instâncias, tanto bilaterais quanto multilaterais, podem contribuir para a formação de interesses. Isto se mostra na aproximação do Brasil com países do Sul no caso específico do IBAS, além de revelar e constituir identidades entre os três países, não se pressupõe interesses inteiramente dados e definidos, mas sim se compreende como um processo constitutivo de interesses, através de entendimentos intersubjetivos compartilhados.

Um modelo de atuação autonomista, universalista e ênfase na multipolaridade, associados à dimensão de desenvolvimento, tornaram-se elementos de identidade do Brasil

---

<sup>135</sup> No início do século XX Rui Barbosa defendeu, na famosa Conferência de Haia, a igualdade entre os Estados. Na defesa de uma ordem mais democrática e multipolar, Celso Amorim retoma o argumento de Rui Barbosa (AMORIM, 2007a – A diplomacia multilateral do Brasil).

<sup>136</sup> Constata-se, diante destas informações, a participação da Índia, em todos os foros supracitados.

no mundo das relações internacionais. Num movimento analítico aos moldes de Fonseca, as similaridades na política externa entre Geisel e Lula, por exemplo, se encontrariam nos argumentos afins: na busca de intensificar as relações entre países em desenvolvimento por escolhas estratégicas para fortalecer o país em suas relações com os países do mundo desenvolvido. Se no governo Geisel, fortalecer o país no diálogo Norte-Sul e criar esferas de relações com outros países, não excluindo os desenvolvidos, era um princípio autonomista em relação aos Estados Unidos, a política externa de Lula busca no estreitamento das relações com os países em desenvolvimento, uma mudança que dissolva a égide do unilateralismo e o favorecimento da multipolaridade com participação mais efetiva dos países desses países.

No entanto, transformações fundamentais compõem os anos recentes quando comparados os dois governos citados acima. Como avaliam Hirst, Lima e Pinheiro, as relações exteriores dos anos recentes são demarcadas por uma combinação de conteúdos substantivos e dimensões institucionais já experimentados no passado com metas e articulações inter-burocráticas e política inovadoras. Numa ampliação de agendas e atores na formulação da política externa, a inovação brasileira estaria na prioridade dada às relações Sul-Sul, e o contexto sul-americano nesta dimensão, e numa agenda demandante em instâncias de governança global, diferentemente das posições defensivas do terceiro-mundismo no pós-Segunda Guerra (HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010).<sup>137</sup>

Dessa forma, passado e mudanças estão sendo processados e suas variações incluem elementos de identidade-Sul do Brasil, distintas do terceiro-mundismo (LIMA, 2008) e o governo Lula, especificamente, recolocou como eixo da política externa a corrente autonomista vinculada aos padrões tradicionais da política externa (SARAIVA, 2007). Dentro de uma atuação autonomista, universalista e de ênfase na multipolaridade, subjacentes ao “estoque de conhecimento disponível”, a política externa do governo Lula contribuiu para ressignificação do princípio de identidade Sul, e no início do século XXI, a dimensão Sul-Sul estaria sendo redimensionada nas relações internacionais.

---

<sup>137</sup> As autoras avaliam as transformações da política externa brasileira num quadro de transformações domésticas e internacionais.



## **CAPÍTULO V: A ÍNDIA, AS TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA INTERNACIONAL E A MANUTENÇÃO DA AUTONOMIA**

### **Introdução**

De um quadro de economia em crise e a falência de uma lógica de interação e de conflitos do sistema internacional no início dos anos 1990, revela-se que em menos de duas décadas a Índia promoveu um crescimento econômico exorbitante, acionou testes nucleares que sustentaram a condição de potência nuclear e passou a ser vista como uma possível superpotência no século XXI.<sup>138</sup> Desta forma, cabe analisar como as medidas econômicas e de segurança, as relações com os Estados Unidos, as políticas regionais, cooperativas e multilaterais se ajustam e remodelam a identidade internacional do país, visto que economia, segurança e autonomia política são objetivos interligados na esfera das decisões do país.

Na conjunção destes elementos, mais do que ressaltar posicionamentos assumidos ao longo das décadas como país autônomo, a questão que emergiu sobre a Índia é como o país manteria a independência das ações na articulação da política internacional e preservação do interesse nacional, a defesa do multilateralismo e da democratização das relações internacionais, bem como alçar um espaço de poder no concerto das nações, preceitos pertencentes ao paradigma de uma política externa independente, construídos ao longo dos anos de Guerra Fria.

### **5.1. As transformações no sistema internacional e os desafios emergentes**

As transformações do cenário internacional com o final da Guerra Fria exigiram da Índia uma readaptação imediata como a diversificação da economia e ampliação das relações políticas. A partir de 1991 houve uma aceleração na desregulamentação e liberalização da economia e uma integração maior com o mercado global.

---

<sup>138</sup> Esta aspiração a ser um grande poder é central em vários estudos como os de Kapur (2006) e Paul e Nayar (2003), mas também foi sugerida por Kissinger (1996) como uma das prováveis potências do século XXI. Dutt (1999) também cita um documento formulado no âmbito do Departamento de Defesa dos Estados Unidos no início dos anos 1990 que indica a Índia, ao lado de Alemanha, Japão e Rússia, como um dos países aspirantes ao status de poder global.

Muni (1991), no momento do arrefecimento da Guerra Fria, comparou a situação da Índia como a vivida pelo país na década de 1950, quando reemergiu o dilema de escolher entre a *Pax Americana* e um curso independente nehruviano. Num contexto de declarado unilateralismo americano e de cooperações econômicas e tecnológicas entre Índia e Estados Unidos em crescimento, a opção sugerida por Muni seria a de não diluir as relações bilaterais, mas preservar as opções estratégicas globais indianas. Na percepção de novos centros emergentes como a Europa, a China, o Japão e países com influências regionais, o caminho da neutralidade deveria manter-se, inclusive a interação com a União Soviética<sup>139</sup>. No entendimento do autor, em um momento que o não-alinhamento perderia o sentido, o desafio da Índia seria manter o Fórum dos Países Não-Alinhados e ajustar as demandas colocadas pelos países do Terceiro Mundo no mundo pós Guerra Fria.

A visão de momento e a prospectiva de Muni (1991) são reveladoras e sintetizam tanto a identidade internacional do país, construída ao longo dos anos de independência, quanto os desafios que o fim da Guerra Fria poderia trazer para a Índia. De forma ampla pode-se constatar que durante as primeiras três décadas de independência a estratégia de desenvolvimento econômico e a auto concepção como um líder do Terceiro Mundo permaneceram intocadas. Embora na década de 1980 estes paradigmas nehruvianos estivessem passando por adaptações, como as reformas orientadas para o mercado no governo de Rajvi Gandhi<sup>140</sup>, tal como a perda de unidade de objetivos dos países do Terceiro Mundo, o findar da bipolaridade anunciava fortes efeitos sobre a política internacional e escolhas estratégicas indianas construídas sob a égide da Guerra Fria.

A política de não-alinhamento na forma de não envolvimento direto com os blocos da Guerra Fria, a luta pela paz e posições contrárias ao colonialismo e racismo, bem como a autonomia de julgamento, de desenvolvimento, de cooperação com os grandes poderes e ação conjunta com países em desenvolvimento no fórum dos países não-alinhados foram uma estrutura de conceitos para responder a uma circunstância objetiva que prevaleceu após a Segunda Guerra, para assegurar e valorizar a Índia independente (DUTT, 1999).

Na avaliação de Dixit (2001), o desaparecimento da URSS fez com que a Índia perdesse alavancas de política internacional e opções estratégicas. Deve-se ressaltar que a

---

<sup>139</sup> Por ser um texto de 1991 a referência é da União Soviética.

<sup>140</sup> Indira Gandhi deu os primeiros passos de liberalização da economia nos anos 1980.

União Soviética foi favorável ao modelo de desenvolvimento adotado pela Índia, foi supridora de armamentos e um amplo mercado para os produtos manufaturados indianos. A URSS também deu apoio ao não-alinhamento indiano e aos movimentos anti-imperial e anticolonial liderados pelo país. Sendo assim, caberia à Índia forjar novas equações, diversificar sua economia, tecnologia e relações políticas com a emergência de novos centros de poder mundial. As mudanças não se limitaram somente ao surgimento de novas repúblicas independentes na Ásia central, mas fatores como o fim do *apartheid* e a democratização na África do Sul, a influência de novos blocos regionais como a ASEAN, a progressiva perda de unidade e de objetivos comuns do movimento dos não-alinhados tornaram-se desafios para a política externa indiana.

Deve-se dimensionar que neste contexto, início da década de 1990, a Índia enfrentava uma crise econômica, notadamente de balanço de pagamentos e queda de produção industrial, que conduziu a reformas a partir de 1991. A despeito da política econômica adotada, seria necessário acessar substanciais montantes em trocas internacionais e a política externa através de relações estáveis, inclusive regionais, seria fundamental para o encadeamento das medidas econômicas. Assim, enquanto a crise econômica exigia demandas de curto tempo, a política externa exigia demandas de longo tempo, como observado por Dutt (1999).

Como se nota, com o fim da União Soviética e com a necessária atratividade de capital tecnologia e mercado exportador expôs a Índia numa nova situação em que teria que reordenar suas relações com os Estados Unidos - que apresentavam um aquecimento a partir da década de 1980 - e o mundo ocidental. Estas circunstâncias novas se mesclaram com velhas questões como o Paquistão, a China e o posicionamento regional indiano na Ásia do Sul. Da mesma forma, a continuidade no Movimento dos Não-Alinhados. Deve-se reconhecer que os fatores já existentes - como o Paquistão, a China e as relações regionais sul-asiáticas - não foram condicionadas pela Guerra Fria, embora tenham sido absorvidos pelo conflito mundial e, portanto, estavam passando por um curso próprio, como a aproximação entre Índia e China e a cooperação sul asiática, a SAARC (*South Asian Association of Regional Cooperation*) criada em 1985, atualmente formada por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Nepal, Maldivas, Paquistão e Sri Lanka.

## 5.2. Transformações e governos

Toda a transformação na ordem internacional no início dos anos 1990 coincidiu com de liderança do Partido do Congresso no governo. Narasimha Rao (1991-1996) como Primeiro Ministro implementou as reformas econômicas em 1991.<sup>141</sup>

Entre 1996 e 1998, esteve no poder uma coalizão, *United Front*, de partidos seculares de esquerda, centro e direita, para prevenir uma maioria parlamentar do BJP (*Bharatiya Janata Party*), partido com fundamento nacionalista hindu. Com os primeiros ministros Deve Gowda e depois Gujral, neste período as políticas econômicas foram levadas adiante e houve um direcionamento na melhoria das relações com os países vizinhos do Sul da Ásia, com a denominada Doutrina Gujral que firmou concessões aos países vizinhos para promover a paz e ganhar confiança (MOHANTY, 2004).

Em 1998 pela primeira vez o BJP *Bharatiya Janata Party* – Partido do Povo Indiano - esteve à frente da formação do governo, através de uma coalizão partidária que durou até 2004. O BJP tem a particularidade de ser um partido nacionalista que procura redefinir a identidade nacional indiana através do *Hindutva* – cultura e civilização hindu. A grande diferença é que todos os outros governos, apesar de suas diferenças e práticas políticas, sempre mantiveram a visão de uma Índia moderna e secular de Estado. O BJP impôs desafios ao secularismo, visto que toma por base a Índia como um país essencialmente dos hindus e busca trazer estes preceitos hindus na condução da política e do Estado<sup>142</sup>. Foi durante este governo que os testes nucleares em 1998 foram acionados e relações mais estreitas com os Estados Unidos alinhavadas. A coincidência dos ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos com o BJP no governo levou a uma aliança imediata contra o terrorismo. Outro destaque deste governo foi a visita à China do Primeiro Ministro Vajpayee em junho de 2003 inaugurando uma nova etapa nas relações sino-indianas.

---

<sup>141</sup> Outro acontecimento na Índia deste período e que gerou grandes preocupações internas foram os ataques violentos entre hindus e muçulmanos depois da demolição da Mesquita de Bari em 1992.

<sup>142</sup> O BJP tornou-se um partido em 1984, mas teve origem em outros partidos como o *Hindu Mahasabha*, que existiu no período anterior à independência, e o seu sucessor *Jan Sangh*, que teve apoio do *Rashtriya Seva Sangh* (RSS), organização social de preservação das tradições hindus - Nathuram Godse, homem que assassinou Gandhi, foi um ativista do RSS. Numa rápida ascensão na política nacional, o partido que teve somente dois assentos no parlamento em 1984, em menos de vinte anos, no final da década de 1990, chegou a ter 182 assentos dos 543 da *Lok Sabha* e liderou a coalizão partidária na formação do governo.

O BJP esteve no poder no período 1998-2004 e o Partido do Congresso foi oposição. Deve-se lembrar que a maior implicação da ascensão do BJP é de ordem interna. A ascendência do partido nacionalista estimulou lideranças se empenharam em demarcar uma identidade com base na diversidade em função do nacionalismo hindu estimulado pelo BJP.

Em 2004, o Partido do Congresso voltou a ter maioria na *Lok Sabha*, parlamento indiano, e Manmohan Singh, ex-Ministro das Finanças no governo de Rao (1991-1996), e quem conduziu as reformas econômicas, foi indicado para Primeiro Ministro<sup>143</sup>. Nas últimas Eleições Gerais de 2009 houve um fortalecimento do Partido do Congresso e sua manutenção à frente do governo através da coalizão UPA (Aliança Progressista Unida)<sup>144</sup>. O Partido do Congresso tem uma relação direta com o crescimento econômico do país, mas também com princípios nehruvianos tais como a histórica participação na formação do Estado independente a defesa do Estado pluralista e secular.

Todos estes governos lidaram com os ajustamentos da Índia às mudanças internacionais na condução da política externa nos seguintes eixos: do não-alinhamento; de questões de segurança em função dos elos que existiam com a União Soviética; de reorientação econômica; de novos temas da agenda internacional como direitos humanos, meio ambiente; da expansão dos arranjos econômicos e de segurança dominados pelos Estados Unidos; do posicionamento em novos grupos regionais; de desenvolver posicionamentos com relação aos centros de poder como Estados Unidos, Europa, Japão, China, Rússia e ASEAN; de forjar novas relações com novos países emergentes; da diversificação de cooperação econômica e de defesa com vários países (DIXIT, 2001).

Todas estas direções não eliminam o questionamento da defesa da autonomia e de uma “política externa independente”. Se a mudança internacional das últimas décadas excluiu o contexto da política do não-alinhamento, permaneceu a resistência em regimes de segurança e de comércio, bem como a busca de maior liberdade de ação nas relações com outros Estados.

---

<sup>143</sup> A presidente do partido, Sônia Gandhi, escolheu ficar nesta posição ao invés de se tornar Primeira Ministra. Nesta escolha tem, em parte, o fator de Sônia ser estrangeira, elemento importante num país que tem movimentos com fundamento nacionalista. Na ocasião, indicou para Primeiro Ministro Manmohan Singh.

<sup>144</sup> Na Índia, a maioria das composições de governo é sempre feita por alianças, pois a diversidade do país também se manifesta em inúmeros partidos, muitos regionalizados e relacionados às divisões internas do país.

### 5.2.1. Reformas na política econômica

A economia e as reformas econômicas de um país não são propriamente um tema de política internacional, contudo, dificilmente trata-se este tema como isolado dos fluxos de investimento internacional ou mesmo de instituições financeiras internacionais. Mas, como já apresentado, a economia e política internacional são na Índia oriundas de uma mesma concepção, a autonomia. Enquanto a economia teve seu desenvolvimento respaldado pelo nacionalismo, a política internacional foi engendrada sob a ideia do neutralismo na marca de uma política externa independente. Ademais, como observado por Harshe (1990), o não-alinhamento e não aprofundamento em conflitos, principalmente nos regionais, foi essencial para a economia e os planos econômicos. Portanto uma interação entre as circunstâncias domésticas e o ambiente internacional.

As reformas econômicas de 1991 sob o governo de Narasimha Rao, do partido Congresso I, decorrentes de uma crise de liquidez (perdas de reservas internacionais; crise cambial; balanço de pagamentos), abriram espaço para desregulamentação e maior integração com o mercado global. Na década de 1980 já tinham sido iniciadas reformas orientadas para o mercado, mais bem definidas no governo de Rajvi Gandhi. A partir de 1991, o conjunto de reformas incluiu liberalização comercial, abertura aos investimentos estrangeiros diretos, mudança no sistema financeiro e mercado de capitais. Nestas mudanças os pedidos de requerimento de licença industrial foram relaxados, quotas de importação foram removidas e tarifas e barreiras não-tarifárias foram reduzidas, bem como liberalização financeira e desvalorização da moeda. Como consequência, houve uma redução do déficit público, ocorreu um crescimento do setor privado, importações liberalizadas e um aumento de investimento estrangeiro na Índia. A taxa média de crescimento do país foi de seis por cento ao ano, na década de noventa, e conferiu à Índia a condição de uma economia emergente na escala mundial.<sup>145</sup>

As reformas econômicas liberalizantes esbarram na forte tendência para a independência econômica e autossuficiência, núcleo do desenvolvimento econômico da Índia pós-independência. Imerso num contexto de constrangimento externo como a Guerra

---

<sup>145</sup> Narasimha Rao governava por uma coalizão de maioria no parlamento. Manmohan Singh foi escolhido o ministro das finanças e na época era um intelectual e não político de carreira. Hoje Singh é o primeiro ministro da Índia à frente do governo desde 2004.

do Golfo, com o desmembramento da URSS e recomendações do FMI, além da crise interna, a condução das reformas teve o controle político e institucional do Estado. Sob uma estrutura política democrática, “o ritmo das reformas econômicas indianas vem sendo lento, a filosofia do gradualismo triunfando sobre qualquer tipo de terapia de choque” (MALLAVARAPPU, 2007: 266).

Sabe-se que o gradualismo é um componente da política econômica indiana de concepção de implementação pelo Estado dos planos de forma controlada e progressiva, como os planos quinquenais.<sup>146</sup> Sobre o papel estratégico do Estado - que nas reformas econômicas setores estratégicos sob o controle estatal -, Nassif assegura que no caso indiano a “maior integração internacional, pelo comércio e fluxos internacionais de capitais (predominantemente de longo prazo), não implica necessariamente falta de coordenação ou mesmo a saída do Estado de atividades estratégicas ou essenciais para o desenvolvimento econômico e social, em perspectiva de longo prazo” (NASSIF, 2006: 10).

Para Cruz (2007), nas reformas econômicas indianas a partir de 1991, a atitude predominante dos gestores foi o pragmatismo expresso na prudência como um traço comum: “a flexibilidade, a disposição de mudar de curso sempre que as circunstâncias assim o recomendem, a determinação de evitar compromissos com fórmulas pré-fabricadas que passem a operar como camisa de força” (CRUZ, 2007: 191). Sobre a abertura comercial, a Índia ainda mantém alíquotas tarifárias comparativamente elevadas e barreiras não-tarifárias aplicadas em importações de bens de consumo e principalmente para produtos agrícolas. Medidas de controle foram mantidas na liberalização financeira e no regime de investimento estrangeiro, da mesma forma a proteção à indústria de pequena escala. Estes procedimentos não fogem à concepção de *self-reliance* – autoconfiança -, ou seja, originário na ideia de autossuficiência com trocas justas incorporadas tanto na luta anticolonial, como nas políticas econômicas pós-independência.

O setor da economia indiana de significativa expansão é o de serviços, notadamente de tecnologia de informação. Este setor, que teve um *boom* exportador, é movido principalmente pela indústria de *software*, que no mesmo período cresceu em média 50% ao ano e empregam milhares de engenheiros procedentes das universidades indianas. Sobre

---

<sup>146</sup> De 1950 a 2007 foram dez planos quinquenais. Nassif apresenta um quadro esquemático destes planos destacando os setores prioritários.

esta expressividade, Nassif (2006) cita alguns fundamentos como ainda nos anos 1970 uma liberalização para importação de equipamentos *hardware*, uma orientação precoce de exportação de *software* no final dos anos 1970 e um investimento maciço em educação e treinamento na área de ciências e engenharia. Na análise de Guha (2007), o crescimento da indústria de *software* tem relação com as reformas de 1991, mas tem seus créditos também no governo de Rajiv Gandhi que deu ênfase às indústrias de telecomunicações e eletrônicos nascentes. Fatores como a expulsão da IBM no final da década de 1970 para propiciar o desenvolvimento da indústria local de computadores e até mesmo o período de governo de Nehru que deu importância às escolas de engenharia de alta qualidade contribuíram para o desenvolvimento desta indústria de *software*.<sup>147</sup>

### 5.3. Atuação no sistema multilateral de comércio internacional

A qualidade de ter sido um país altamente protecionista tem relevância explicativa na relação da Índia com órgãos multilaterais como no sistema GATT/OMC, com posturas defensivas e busca de liberdade para o uso de políticas restritivas. As reformas a partir de 1991, contudo, não causaram mudanças correspondentes na atuação do país no sistema multilateral de comércio internacional. Esta manifestação indiana na OMC se fez, por exemplo, nas negociações iniciadas em 2001, na atitude de procurar manter novos assuntos – competição, investimento e aquisição governamental - fora da negociação; encorajou progresso na implementação de acordos da Rodada Uruguai – como a liberalização de acesso aos têxteis e roupas; aumento de flexibilidade concedida pelos acordos de propriedade intelectual - *Trips (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)* – no uso compulsório de licenças (MATTOO and SUBRAMANIAN, 2003).

Hurrell e Narlikar (2006) argumentam que a resistência mantida na OMC - bem como a continuidade do compromisso em coalizões “terceiro-mundista” - é sustentada internamente e explicada pela tradicional política econômica doméstica. Os autores citam

---

<sup>147</sup> Ainda sobre as reformas econômicas, Guha (2007) expõe que a estratégia seguida na década de 1950 teve um forte consenso, enquanto que as mudanças efetuadas a partir de 1991 são marcadas por críticas fora e dentro do sistema político. Este autor cita uma divisão entre reformistas e populistas. Enquanto os primeiros defendem as reformas de mercado, o segundo grupo demanda maior restrição, inclusive fundo para pobreza e população rural. Mas Guha explica que esta divisão está relacionada também com a formação do governo, com tendência de que os que ocupam o poder defenderem mais as reformas.

que a liberalização da economia é dirigida pelo Estado e muitos setores de negócios trabalham lado a lado com o governo. Indicam também que há uma forte herança do pensamento anticolonial que leva a enxergar a OMC como instrumento neocolonial. Estes fatores seriam associados ao insulamento do *Ministry of Commerce and Industry*, órgão que conduz a negociação. Entretanto, a despeito do pouco vínculo institucional entre este ministério e o *Ministry of External Affairs*, a política comercial indiana é orquestrada com a política externa na tendência “*the India that can’t say yes*”<sup>148</sup>.

A década de 1990 foi a que representou um período no qual os produtos indianos de fato tiveram uma concorrência internacional substancial, desde a independência, em função das reformas liberalizantes engendradas a partir de 1991. Porém o consenso sobre os desequilíbrios no sistema multilateral do comércio em favor aos países desenvolvidos e com pouca contribuição ao desenvolvimento da Índia continuou. O argumento se baseava nos subsídios agrícolas dos países ricos industrializados, altas tarifas, picos tarifários, escaladas tarifárias e processos *antidumping* e barreiras não tarifárias (GUPTA, 2007).

O que se nota, a despeito das mudanças internas em favor a uma maior liberalização, a postura de resistência na OMC (Organização Mundial de Comércio) e o compromisso em coalizões foram mantidos. Estes posicionamentos são sustentados internamente e explicados pela tradicional política econômica doméstica. Esta condição ficou explícita na Declaração da TRIPS e Saúde Pública, em 2001, que defendeu o acesso aos medicamentos essenciais através de licenciamentos compulsórios em que a Índia, o Brasil e a África do Sul tiveram papel chave na condução do processo, alinhando os interesses dos países em desenvolvimento (HURRELL *and* NARLIKAR, 2006; MELLO E SOUZA, 2011).

Como já observado, na Índia a liberalização da economia é dirigida pelo Estado e o governo indiano criou alguns meios internos para controlar os efeitos prejudiciais aos setores da economia. Com a retirada da restrição quantitativa às importações, por pressão da OMC, foi criada uma comissão de alto nível para fiscalizar cerca de 300 itens

---

<sup>148</sup> Hurrell e Narlikar fazem referência a Cohen (2001), sobre o “*the India that can’t say yes*”, que usa a frase “*just say no*” para descrever a diplomacia Indiana.

considerados sensíveis ao interesse público, para as importações não causarem desequilíbrio sobre a produção interna.<sup>149</sup>

O governo através do Ministério do Comércio (*Ministry of Commerce and Industry* - órgão responsável pelas negociações comerciais no âmbito da OMC -, para ter uma melhor estratégia negociadora na OMC, iniciou uma inovação institucional através de um mecanismo de consulta aos grupos de interesse, com atenção aos interesses nacionais e setoriais, além de um processo de consulta interministerial, incluindo, entre outros, o Ministério da Agricultura (GUPTA, 2007).

A V Conferência Ministerial de Cancun - Rodada Doha -, em 2003, foi particularmente uma demonstração da tradição indiana de dizer não. Este encontro também revelou uma coesão entre os países em desenvolvimento nas negociações de agricultura, em que Brasil e Índia lideraram a coalizão do G-20. Contra as pressões dos EUA e Europa e seu subsídios agrícolas, Índia, juntamente com o Brasil, se tornou um país central no processo de negociação na OMC.<sup>150</sup>

#### **5.4. A diversidade de parcerias**

Os imperativos do crescimento econômico expõem os vínculos entre a política interna e política externa através da conexão entre as reformas econômicas e a diplomacia. A integração do país ao sistema econômico global proliferou a expansão das opções de política externa e a inter-relação com países de todos os continentes. Hoje há empresas indianas investindo ampliando investimento em inúmeros outros países, assim com a Índia aumentou a recepção de investimentos externos. Além das relações com países europeus e parcerias tradicionais, registra-se nas últimas duas décadas um crescente envolvimento com a América Latina e com a África.

As atuais relações da Índia com os Estados Unidos não substituíram as relações com a Rússia. Com o propósito de firmar o mútuo entendimento, em 2000, o Presidente da Rússia Vladimir Putin e o Primeiro Ministro da Índia assinaram a *Declaration on Strategic Partnership*. Em encontros anuais entre os governantes da Rússia e Índia, temas de

---

<sup>149</sup> Deve-se lembrar que o setor agrícola passou por uma crise nos últimos anos que culminou numa onda de suicídios de agricultores.

<sup>150</sup> Na Índia 60% da população vivem no campo.

interesse comum são discutidos e acordos foram estabelecidos na área de defesa e comércio, energia nuclear e tecnologia espacial. A Rússia continua sendo um importante fornecedor de armamentos, navios e aviões para a Índia.

Com os Estados Unidos estaria ocorrendo uma convergência de interesses principalmente na área de segurança, não-proliferação, economia e investimentos, mas em negociações no âmbito da OMC e mudanças climáticas a Índia se contrapõe às posições norte-americanas, bem como pode resistir à condição de ser instrumentalizada contra a China e o Irã (JEFFRELOT, 2009).

Os delineamentos de uma política externa independente foram estabelecidos pela UPA (Aliança Progressista Unida), no governo a partir de 2004, no que diz respeito à promoção da multipolaridade nas relações internacionais, na forma da tradição da política externa, manutenção da credibilidade do programa de armamento nuclear, construção de confiança com os vizinhos nucleares e liderança no papel da causa de desarmamento global. Estes preceitos não teriam se distinguido do governo anterior NDA/BJP (Aliança Democrática Internacional) nos interesses gerais do país. A expansão de parcerias com vários países e a cooperação e formação de grupos regionais também enquadrariam nos objetivos. Pode-se tomar como exemplo uma questão fundamental a ser resolvida, a energética, uma necessidade para a sustentação do crescimento econômico do país e que o torna dependente das flutuações do mercado internacional. Sobre este aspecto, a diversificação de parcerias se torna uma alternativa para este problema. O acordo nuclear civil com os Estados Unidos, os interesses comerciais com a China, com a Rússia e países vizinhos compõem a solução da segurança energética (PANDA, 2006).

A economia assumiu proeminência na diplomacia e a catalisação da cooperação regional no subcontinente e com outros países de fora da região justificam-se como meio de sustentação da economia do país. A economia assumiu proeminência na diplomacia. Nas palavras de S. M. Krishna, atual ministro dos negócios exteriores,

our main objective in foreign policy is to contribute to the creation of a peaceful and thriving regional and world environment, which can support the attainment of our national objectives of our comprehensive socio-economic development. Managing the challenges before us is a complex and demanding endeavor, to which we need to bring a strategic mindset, keeping larger perspectives and objectives in mind (KRISHNA, 2009).

A despeito da localização na sub-região do sul asiático, marcadamente uma região dominada por conflitos trans-fronteiriços, e da profundidade do conflito entre Índia e

Paquistão, a Índia priorizou a partir da década de 1990 políticas de “boa vizinhança” e priorização da pacificação visto que as trocas comerciais regionais tornaram-se também suporte para o crescimento econômico do país. Num processo de *self-confidence*, a cooperação regional foi estimulada. A chamada Doutrina Gujral que propõe que nenhum país permita que seu território seja usado contra interesses de outros países na região; que não ocorra interferência em questões internas de outros países; que haja respeito à integridade territorial e à soberania. Embora exista este esforço da diplomacia indiana, não há a norma de “*no war*” entre os membros da região (BAVA, 2009).

A principal associação da região é a SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*) composta por Índia, Paquistão, Nepal, Butão, Bangladesh, Sri Lanka e Maldivas<sup>151</sup>, entretanto, esta associação é permeada pelo déficit de confiança entre Índia e Paquistão. O difícil consenso na região conduz à ampliação das relações indianas com outros processos de cooperação da Ásia como a IOR-ARC (*Cooperação com os Indian Ocean Rim Association for regional Cooperation*) e a BIMSTEC.<sup>152</sup> A chamada “*Look East Policy*” ampliou o diálogo com ASEAN (*Association of South-East Asia*). Significativamente, a estabilidade e a fomentação dos elos econômicos com os países da região estão na prioridade da política externa indiana.

Com a China as relações bilaterais cresceram nos últimos anos. A visita de A. B. Vajpayee à China, em 2003, demarca uma reaproximação. Em declaração conjunta, as autoridades dos dois países ressaltaram a necessidade da manutenção da paz e estabilidade na Ásia e o fortalecimento da multipolaridade no nível internacional. Em 2006, Hu Jintao foi à Índia e conjuntamente os dois países declararam a necessidade de cooperação entre os dois maiores países em desenvolvimento. O estreitamento das relações de forma positiva contribui para a estabilidade regional. Embora existam problemas a serem resolvidos nas relações bilaterais, inerentes ao conflito do passado, estes países demarcam posições coincidentes como a luta contra o terrorismo, a condenação da intervenção norte-americana ao Iraque e atuação conjunta no G-20 da OMC, por exemplo.

Nas relações Sul-Sul, num contexto diferenciado dos anos de liderança indiana dos países em desenvolvimento, a Índia expandiu suas relações significativamente na esfera

---

<sup>151</sup> Na avaliação de Bava (2009) deve ser incluído no complexo de segurança da região Afeganistão, China e Estados Unidos.

<sup>152</sup> BIMSTEC (Sri Lanka, Bangladesh, Nepal, Myanmar, Thailand and Bhutan).

econômica e o continente africano tomou espaço expressivo neste movimento. A procura por petróleo e outros recursos, bem como oportunidades de investimentos estendeu as relações indianas, além de Gana e Nigéria – que já faziam parte da órbita das relações indianas –, para países ocidentais e centrais da África, tradicionalmente sem relações estreitas com a Índia. Observa-se também dois outros fatores, que os países africanos são receptores de doações indianas e a forte presença de indianos em operações de paz da ONU no continente africano. Atualmente, os acordos comerciais regionais e as relações bilaterais somam-se com novos e velhos ativismos políticos que envolvem a Índia com países da África (MAWDSLEY and McCANN, 2010).

Nos anos 2000 um crescimento expressivo também ocorreu entre a Índia e a América Latina nas relações comerciais e de investimentos. Heiner and Viswanathan (2010) fazem a seguinte comparação:

In the first half-century after Indian independence in 1947, the Picture was very different. In addition to a considerable geographic distance – a major obstacle for trade and tourism at the time – India and America Latin nations belonged to different clubs and rarely engaged each other. India was a member of the British Commonwealth and a founding member of the Non-Aligned Movement (NAM), neither of which had a significant Latin American presence (HEINER and VISWANATHAN, 2010).<sup>153</sup>

Na progressiva aproximação entre Índia e a América Latina, o Brasil estaria exercendo papel central. Com o Brasil a Índia encampa vários processos e mecanismos de cooperação como o IBAS, o G-20 na OMC, o G-04, o BRIC entre fóruns de diálogos, além dos crescentes investimentos e comércios entre os dois países. Em discursos oficiais indianos o IBAS começa aparecer entre as prioridades da política externa indiana.

Ao passo que as relações comerciais e bilaterais entre a Índia e países da América Latina eram inexpressivos, bem com os países africanos, foi com estes países que a atuação indiana constituiu uma identidade de Sul. Atualmente, é nesta dimensão, portanto, que se entende a nova cooperação Sul-Sul e particularmente o papel de liderança de Índia e Brasil no “Novo Sul” ou “Sul Global”.

Os prognósticos e recomendações de Muni em 1991, que alarmavam uma escolha como na década de 1950 - entre escolher a *Pax Americana* e um curso independente nehruviano -, indicavam manter as relações com Estados Unidos, que estavam em

---

<sup>153</sup> Heiner e Viswanathan ainda destacam que as impressões de instabilidade dos países latino-americanos, terremotos e inflações predominavam na percepção dos indianos, assim como a pobreza e os conflitos da Índia se sobrepunham como características indianas na percepção latino-americana.

crescimento, mas também a de preservar as opções estratégicas globais indianas e ajustar as demandas colocadas pelos países do Terceiro Mundo no mundo pós Guerra Fria parecem estar se confirmando.

Conceitualmente, o não-alinhamento ou neutralismo indiano é originário de um ideal de não envolvimento no conflito entre as duas potências, não se contrapor a nenhum grupo e manter relações de amizade com as grandes potências. No decorrer da trajetória da política externa da Índia o não-alinhamento justificou o pragmatismo na aliança com a União Soviética, por exemplo, e a liderança do Movimento dos Não-Alinhados. Com o fim da Guerra Fria, o termo teria perdido seu elo ontológico e haveria sentido uma política de não-alinhamento? Inder Kumar Gujral, ex-Primeiro Ministro, refletiu sobre estas questões na década de 1990 e expôs:

Non-alignment has only one should judge its own national interest and then decide what it wants to do. Nehru. Nehru did not want either Moscow or Washington to decide our Foreign Policy. Today, we may term the decision as good or bad but the basic point is that a free India or a Republic could not have any other Foreign Policy (GUJRAL, 2003: 168). Our belief in Non-Alignment Movement, implying independence of thought and autonomy of action, has been and will remain an important element of our foreign policy (GUJRAL, 2003: 50).

O impacto direto da queda da União Soviética e a primeira Guerra do Golfo de 1991 tiveram interferência direta na economia indiana. A perda de mercado para ex-países soviéticos e alta dependência de recursos energéticos do Golfo Pérsico contribuíram para a crise econômica do país. No direcionamento das reformas econômicas necessárias, o país não aderiu aos preceitos de um caminho único para a liberalização da economia e manteve o gradualismo como caminho de executá-las. Nos âmbitos multilaterais de comércio e segurança, as posturas de resistência se mantiveram. Ou seja, a independência de pensamentos e a autonomia de ação foram preservadas como apregoadas pelos princípios do não-alinhamento.

A diferença das últimas duas décadas com relação aos anos pós-independência, além dos desafios que são outros, diz respeito às posturas mais concretas e aos envolvimento propositivos como no âmbito do G-20 na OMC, no G-04 para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, na tentativa de paz na região e expansão das relações com países da África, América Latina e Leste Asiático.

Numa ordem modificada após a Guerra Fria o que ocorreu foi uma ressignificação de princípios até então defendidos, como a defesa do multilateralismo e a democratização das relações internacionais:

Any 'New Vision of the Future' has to inevitably spell out, as done by Nehru in the 1950s, principles that would require democratization of the World bodies: the UN; Security Council, World Bank, IMF, etc. Today, the security of all nations – big or small – inevitably implies economic development of all nations (GUJRAL, 2003: 113).

Num mundo modificado, as reivindicações da Índia por mudança das estruturas das instituições de governança global se justificam por anseios mais representativos. O interesse da Índia pela reforma da ONU e do Conselho de Segurança é respaldado pela argumentação da legitimidade que devem incluir aspectos de tamanho e localização, bem como as reformas do FMI e Banco Mundial teriam que absorver maior peso de decisão de países em desenvolvimento.<sup>154</sup>

### **5.5. Resistência ao TNP e o significado dos testes nucleares**

O fim da confrontação americano-soviética não representou mudança efetiva na esfera da não-proliferação nuclear para a Índia da forma como ocorrido na esfera econômica e, como destacou Buzan (2002), o fim da Guerra Fria também não causou transformação nas polaridades de poder no Sul Asiático. Assim, este seria um dos fatores que explicaria as explosões nucleares de 1998, ou seja, a justificativa da importância da segurança nacional no contexto regional.

O ponto culminante e que permitiu o *status* à Índia de poder nuclear ocorreu em maio de 1998 quando o país conduziu cinco testes nucleares em Pokhran, o *Shakti test* (Pokhran II), Estado de Rajasthan. Por consequência, despertou o descontentamento do presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, que impôs sanções ao país. Naquele momento, embora o ponto maior de conflito na região fosse entre Índia e Paquistão, o Primeiro Ministro indiano, Atal Behari Vajpayee do BJP – *Bharatiya Janata Party* -, justificou ao presidente dos Estados Unidos que os testes foram realizados em função do crescimento da ameaça chinesa. Esta ação provocou testes da mesma ordem no Paquistão, velho aliado dos

---

<sup>154</sup> Em novembro de 2010, o Presidente Barack Obama defendeu a Índia como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Estados Unidos. Sobre o TNP, o argumento do governo indiano foi de que os testes nucleares acionados não violavam o Tratado, visto que o país não o segue.<sup>155</sup>

As explosões foram acionadas no final da década de 1990, num contexto mundial de completa campanha para o controle de armamentos nucleares e momento em que Estados que resistiram a assinar o TNP por três décadas, como Argentina, África do Sul e Brasil, tornaram-se membros do Tratado.

O *Bharatiya Janata Party* (BJP), partido que liderava a coalizão governista em 1998 - que internamente nega os preceitos nehruvianos como o secularismo -, tinha como principal característica de governo o fundamento cultural nacionalista, o *Hinduttva*, que busca estabelecer os preceitos hindus na condução da política e, por consequência, alterar o Estado secular e as instituições legais criadas desde a independência. O BJP é forte defensor da ascensão nuclear e caracterizado, internamente, por uma perspectiva política anti-nehruviana. Contudo, não rompeu com o legado de Nerhu nos preceitos da política externa.

A idealística linguagem de Nehru manteve-se como componente presente no discurso oficial e na diplomacia multilateral sobre assuntos nucleares, no princípio de que os regimes de não-proliferação são assimétricos, discriminatórios e a Índia, desta forma, não poderia ficar submissamente sob a aplicação de um “*apartheid* nuclear” (CHAULIA, 2002).

Jaswant Singh, Ministro dos Negócios Exteriores em 1998, ressaltou que por vários momentos a Índia pediu o banimento de testes nucleares e um tratado não-discriminatório. “Em 1954, propôs um tratado não discriminatório de não-proliferação; em 1965, um tratado de não-proliferação de armas; em 1978, o congelamento dos arsenais nucleares; em 1982, um programa em etapas de eliminação completa de armas nucleares”<sup>156</sup>. Na conclusão de Singh, o Tratado de Não-Proliferação por ser discriminatório ameaça a própria segurança da Índia.

---

<sup>155</sup> A Índia sempre viu a assistência nuclear e de mísseis da China ao Paquistão como forma de contenção indiana e mantém a visão de que a relação sino-paquistanesa tem continuado substancialmente mesmo após a Guerra Fria. A condução dos testes nucleares indianos em 1998 também é um ponto de conflito entre os dois países, visto que para a China a decisão indiana foi contra os esforços internacionais de não-proliferação nuclear

<sup>156</sup> Singh apud CÉSAR (2008).

Numa postura de desobediência e independência originadas na tradição nerhuviana, o Primeiro Ministro Atal Behari Vajpayee alegou que a Índia sempre pregou o desarmamento global e se todos os governos decidissem destruir seus arsenais o país também destruiria os seus próprios. Nehru defendia o uso pacífico da energia atômica, mas advertia que se a Índia fosse ameaçada, o país se defenderia com todos os meios que estivessem disponíveis. Vajpayee, com a mesma justificativa, alegou que a Índia nunca usaria a opção nuclear para destruição, mas era a uma questão de proteção e salvaguarda de integridade territorial, o emprego dos arsenais seria somente como uma retaliação de ataques.

Sobre a segurança regional Buzan (2002) ressalta que o fim da confrontação americano-soviética colocou fim num conflito de escala mundial, porém não causou transformação imediata nas polaridades de poder no Sul Asiático, que, outrora, já existiam independentes da Guerra Fria. Assim, um dos fatores que explicam as explosões de 1998 se justifica pela importância da segurança nacional indiana no contexto regional e a busca de preponderância pela Índia na região. Para Buzan, a dinâmica da segurança regional assumiu maior importância após a Guerra Fria e pode, em muitos casos, definir se um Estado será ou não capaz de alcançar o *status* de poder em nível global (BUZAN, 2004).

Percebe-se que o armamento nuclear na Índia foi motivado mais por propostas políticas e estratégicas do que intenções de operações militares e, neste sentido, além de preocupações regionais, a Índia não desprezou os cálculos internacionais para um contexto de seguridade global no futuro.

Em 1998, após os testes nucleares que comprovaram a capacidade nuclear da Índia, o governo norte-americano teve uma posição de advertência e aplicou sanções imediatas com implicações econômicas. Ainda em 1998, o Conselho de Segurança da ONU, através de resoluções, condenou os testes na Índia e advertiu o país a assinar imediatamente e incondicionalmente o CTBT (Tratado Sobre Proibição Completa de Testes Nucleares) e o FMCT - *Fissile Material Cut-off Treaty*. Medida não aceita pelo governo indiano (INDURTHY, 2002).

Na alegação indiana, a não adesão do país aos tratados de controle nuclear não se efetiva em função destes tratados não terem um caráter global.<sup>157</sup> Como se nota a não abolição de elementos discriminatórios dos tratados manteve-se como base da justificativa das posições indianas assumidas: *India did not sign the fundamentally asymmetrical, discriminatory and hegemonistic NPT and CTBT, both of which fail to address the larger global need of reversing the vertical proliferation of nuclear weapons by the Permanent Five* (CHAULIA, 2002: 222).

Através de uma perspectiva de análise da política externa indiana é possível dimensionar os efeitos dos testes nucleares para a Índia. Para Dixit - que foi membro da diplomacia indiana -, 1998 foi um divisor de águas, com um plano de futuro para mais cinquenta anos de independência de política externa. Dixit expõe: *we have redressed the balance in international order in favour of developing countries and in India's interests by the momentous decision that we implemented at Pokhran on 11 and 13 May, 1998* (Dixit, 2001:4).

Nayar e Paul (2003) compreendem que há uma longa fase na política externa indiana que vai de 1962 – guerra com a China - até 1998.<sup>158</sup> Neste período os autores destacam que o país lutou contra os desafios de contenção regional e atuou contra as algemas impostas pelos regimes normativos internacionais. Esta fase demarca um longo período de transição em que culminou no desafio ao sistema de grandes poderes através dos testes nucleares de 1998. Para Nayar e Paul - que têm forte influência da vertente realista das relações internacionais -, este fato demonstrou a resistência da Índia à imposição de regimes nucleares desiguais através da construção de *capabilities*. As explosões nucleares

---

<sup>157</sup> A partir do descontentamento do acionamento dos testes nucleares, o governo norte-americano canalizou esforços para que Índia e Paquistão aderissem ao CTBT (Tratado Sobre Proibição Completa de Testes Nucleares), proposta enfatizada pelos EUA como contrapartida aos testes nucleares. A princípio, Índia e Paquistão deram sinal de seguir o Tratado, porém o Senado norte-americano rejeitou o CTBT em outubro de 1999. Esta posição dos Estados Unidos aliviou o governo indiano de tomar qualquer medida definitiva com relação ao CTBT.

<sup>158</sup> A primeira fase vai da independência até 1960 foi marcada por construção interna de capacidades econômicas e militares e externamente pelo enfrentamento da contenção e satelitização regional. A segunda fase vai de 1962 até 1998. A partir de 1998 é a inauguração de uma nova fase.

de 1998 significaram uma confrontação direta com os grandes poderes, porém uma confrontação não aberta.<sup>159</sup>

Os testes nucleares de 1998 foram um marco no posicionamento externo da Índia. Na esfera regional, foi uma afirmação do desejo de desenvolver uma política externa autônoma de segurança vis-à-vis ao Paquistão e China decorrente das relações instáveis com estes países. No âmbito global, a afirmação da procura de maior poder pela Índia foi a grande motivação dos testes nucleares.

A nuclearização da Índia ao lado da expansão econômica internacional do país são pilares poderosos que sustentam diretamente as opções escolhidas pela política externa indiana. Os anos noventa se iniciaram com incertezas sobre os rumos pelos quais a Índia se encaminharia e terminaram com as credenciais que posicionam o país como um poder em ascensão principalmente nos aspectos econômicos e estratégicos.

Sobre a posição assumida pela Índia no final dos anos noventa, com referências propriamente aos testes nucleares de 1998, Kapur (2006) defende que houve um reposicionamento do país através de um ativismo estratégico com o desenvolvimento de forte presença na economia global, da inserção indiana no continente asiático e novos posicionamentos com relação aos vizinhos imediatos. Na interpretação de Kapur o ano de 1998 foi decisivo para a condição que a Índia vem assumindo nos últimos anos, pois a partir do acionamento dos testes nucleares ocorreu o enlace de dois elementos: a guerra e a diplomacia. Pela visão do autor, estes dois métodos históricos modernos propiciaram os reposicionamentos indianos e tornou a política externa indiana multifacetada.

A perspectiva de análise dada por Kapur difere das mencionadas anteriormente, sobretudo no aspecto do Estado nehruviano e seu legado político implantado por seus sucessores. O autor argumenta que o problema do Estado indiano é histórico e que o ambiente internacional da década de 1990 era de uma coalizão anti-indiana que tinha suas origens nas políticas britânicas antes de 1947. Esta condição teria pressionado políticas separatistas muçulmanas culminadas na rivalidade entre Índia e Paquistão, posteriormente incorporada na bipolarização do sistema mundial e do triângulo Estados Unidos, Paquistão

---

<sup>159</sup> Estima-se que a Índia tenha, atualmente, entre 50 e 60 ogivas nucleares, mísseis balístico de curto alcance (150 Km) Prithvi-I, de médio-alcance (700 Km) Agni-I e Agni-II (2000 Km). O Agni III (3000 Km) está em fase de testes. O Agni-II tem capacidade para atingir Paquistão e China (BASRUR, 2009).

e China. Os testes nucleares teriam marcado, assim, a grande ruptura da condição anterior do país e a propulsão da Índia como catalisadora de uma mudança regional e internacional na última década (KAPUR, 2006).

Como afirmam Paul e Nayar (2003), a chave para o entendimento da razão para a aquisição de capacidade nuclear, adquirida pela Índia em décadas posteriores à independência, é a profunda aspiração do país para um papel de maior poder e a crença na autonomia da capacidade nuclear como pré-requisito essencial para chegar a tal status. A procura da Índia por maior poder é desde a Independência e tem se manifestado de várias formas. Esta aspiração que explica a *self-reliance* na economia e a defesa da planificação desde a Independência. Economia, segurança e autonomia política têm sido objetivos interligados da política perseguidos pelas elites indianas.

### **5.6. Relações com os Estados Unidos**

As mudanças econômicas, contudo, exigiram adaptações da política externa indiana e a relação com os Estados Unidos tornou-se o ponto mais sensível desta mudança. Além de uma aproximação econômica entre os dois países na década de 1980 - deve-se lembrar que durante a Guerra Fria as relações indo-americanas nunca tiveram um estreitamento e foram afetadas negativamente pela proximidade entre Estados Unidos e Paquistão, e pela relação de amizade entre Índia e União Soviética – as novas circunstâncias geopolíticas após a Guerra Fria foram propícias para um novo encaminhamento das relações indo-americanas. Interesses econômicos mútuos e a afirmação de valores em comum como grandes democracias e ofensiva antiterrorista passaram a redimensionar as relações entre Índia e Estados Unidos. Em 1992, por exemplo, exercícios navais conjuntos foram realizados entre os dois países.

Contudo, Nayar e Paul (2003) observam que estas relações mútuas foram arregimentadas com algumas contradições. A Índia, ainda que estivesse a ativar um engajamento construtivo com os Estados Unidos, perseguiu a construção de suas *capabilities*, especialmente protegendo sua opção nuclear. O país procurou manter firmes assuntos de escolhas estratégicas, pois, mesmo sob a procura de contenção do Presidente Bush (na década de 1990) e do Presidente Clinton, cujo empenho para a não-proliferação

nuclear tomou amplo espaço em seu governo incluindo o propósito de desarmar a Índia na esfera nuclear, a perseguição indiana pela capacidade nuclear não se desfez.

Deve-se recordar que as explosões de 1974 e a consequente negação de tecnologia nuclear ao país tornaram as relações indo-americanas tensas e as disputas travadas sobre o programa nuclear indiano obscureceram outros aspectos das relações bilaterais entre Índia e EUA por mais de 30 anos. Por este motivo e a prioridade dada pelos Estados Unidos à não-proliferação nuclear, fizeram das relações entre os dois países posições diversas travadas em regimes internacionais.

Em 1998, logo após os testes nucleares, o ministro indiano Jaswant Singh e Strobe Talbott, Secretário Adjunto de Estado dos Estados Unidos, se encontraram várias vezes e deram início ao entendimento entre os dois países. Em dois anos, foram doze encontros em várias cidades. Este envolvimento ficou conhecido como engajamento estratégico. A Índia usou o comprometimento com o “*no-first use*” das armas nucleares e as relações com os Estados Unidos passaram a ter novas perspectivas. Em 1999 a Secretária de Estado norte-americana Madeleine Albright se encontrou com o ministro Jaswant Singh e propôs uma campanha conjunta contra o terrorismo e o fundamentalismo islâmico.

Mas um processo político mais amplo vinha aproximando Estados Unidos e Índia. Mesmo após o abalo das explosões de 1998, os dois governos deram início a um diálogo sobre questões de segurança. Mohanty (2004) faz uma análise de que a força política liderada pelo BJP, um partido nacionalista hindu, que manifestou este nacionalismo através de um nacionalismo nuclear, combinou a identidade hindu com as inclinações pró-ocidentais. Os indianos residentes nos Estados Unidos se tornaram um grupo de pressão considerável e cortejado por republicanos e democratas.<sup>160</sup> Para o autor, o nacionalismo hindu, então, desencadeou uma parceria estratégica com o Ocidente conduzida pelos Estados Unidos. Em 2000, o presidente Clinton visitou a Índia, mesmo o país estando sob restrições de transferência de tecnologia militar e econômicas<sup>161</sup>.

O Presidente Bush deu continuidade à política de engajamento dos Estados Unidos e aprofundou as relações entre os dois países. No governo Bush, a Índia passou a ser considerada um poder emergente e estratégica, em função da China se tornar,

---

<sup>160</sup> Há um grande eleitorado indiano nos Estados Unidos.

<sup>161</sup> Primeira visita de um presidente americano em 22 anos ao país. O Primeiro Ministro indiano Atal Behari Vajpayee também visitou Washington em setembro de 2000.

potencialmente, competidora. Enquanto a posição do Presidente Clinton foi ressaltar as condições dos Estados Unidos e da Índia como grandes países democráticos e a grande presença de profissionais indianos em território norte-americano, o Presidente Bush firmou uma aliança estratégica logo após os ataques de 11 de Setembro. Entretanto, na Índia houve uma resistência, encabeçada pela oposição indiana e setores internos, ao envio de tropas para lutar no Iraque em 2003. Partidos de esquerda e o Partido do Congresso exigiram uma resolução parlamentar condenando a agressão norte-americana no Iraque (MOHANTY, 2004).

Mas nos anos 2000, o engajamento entre Índia e Estados Unidos se tornou uma parceria estratégica. Os dois países fizeram uma série de exercícios militares e navais conjuntos. Logo após a expansão destes contatos e atividades conjuntas, o governo indiano passou a ter uma expectativa de se obter dos Estados Unidos a permissão do uso dual de tecnologia nas áreas de energia, aeroespacial e de segurança nuclear – “*what American negotiators refer to as the ‘trinity’*” (GANGULY, 2003).

Em janeiro de 2004 foi anunciado o *Next Steps in Strategic Partnership with USA* (NSSP), após meses de negociações e como continuidade da parceria estratégica de 2001. No acordo de entendimento entre os dois países o Primeiro Ministro indiano Shri Atal Bihari Vajpayee anuncia as áreas de cooperação, entre elas as atividades civis nuclear.

### **5.6.1. Acordo Nuclear Civil**

Com o vencimento do Partido do Congresso, o Primeiro Ministro Manmohan Singh, ex-Ministro das Finanças no governo de Rao (1991-1996), e quem conduziu as reformas econômicas indianas no início da década de 1990 -, assumiu o governo da Índia numa coalizão partidária, a UPA, - *United Progressive Alliance*. Em visita a Washington em julho de 2005, Manmohan Singh assinou com o Presidente Bush uma declaração conjunta, a *India - USA Joint Statement*<sup>162</sup>. Neste encontro foi estabelecida a intenção para o desenvolvimento do programa de energia nuclear civil entre os dois países. A declaração de 2005 passou a ser referência da transformação das relações bilaterais, visto que o presidente

---

<sup>162</sup> <http://pmindia.nic.in/visits/content.asp?id=53>

norte-americano passou a reconhecer a Índia como um Estado de tecnologia nuclear avançada

O Presidente norte-americano deu à Índia um *status* único, o de um Estado responsável com tecnologia nuclear avançada e se comprometeu em trabalhar para a efetivação de um Acordo Nuclear Civil. Além da proposta de mudança interna da legislação, o Presidente Bush se propôs a se empenhar no âmbito internacional para a concretização do Acordo. Em contrapartida, a Índia se comprometeu em separar os programas civil e nuclear, além de seguir as salvaguardas da AIEA.

Em 2005, com viagem da Secretária de Estado norte-americana Condolezza Rice à Índia, foi firmada a parceria estratégica *The Índia-EU Strategic Partnership Joint Action Plan*.<sup>163</sup> No preâmbulo do comunicado há uma digressão histórica dos acordos entre os dois países com referências pontuais ao começo dos anos 1960. Depois de uma lacuna, as referências são remetidas aos acordos comerciais no começo da década de 1990. Esta lacuna no enunciado revela o distanciamento de décadas entre Índia e Estados Unidos.

Dadas as bases para a parceria em energia nuclear civil, os parâmetros do Acordo - *Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of India Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy (123 Agreement)* - foi concluído em 2007. Neste documento foram estabelecidas as bases legais e o escopo da cooperação com propostas de uso pacífico e de não-proliferação, o comprometimento no avanço da tecnologia nuclear e a prevenção em destruição em massa.

Para que a conclusão do Acordo foi preciso que uma nova legislação fosse apresentada ao Congresso norte-americano para alterar o *Atomic Energy Act of 1954*<sup>164</sup>, lei que regulamenta o uso civil e militar de material nuclear. Esta alteração foi possível através da aprovação pelo Congresso, da *Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006*, que permite ao presidente não aplicar, especificamente à Índia, procedimentos legislativos sobre cooperação e exportação de material nuclear.

Por outro lado, opositores norte-americanos alegaram que esta iniciativa poderia fomentar uma nova corrida armamentista global e reverter o esforço de não-proliferação nuclear.

---

<sup>163</sup> <http://meaindia.nic.in>

<sup>164</sup> [www.nrc.gov/about-nrc/governing-laws.html#aea-1954](http://www.nrc.gov/about-nrc/governing-laws.html#aea-1954)

A legislação - *Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006* - foi assinada em 18 de dezembro de 2006 pelo Presidente Bush e incorporada na lei norte-americana de uso civil de materiais nucleares. A partir desta alteração da legislação interna dos Estados Unidos, então, o Acordo de Cooperação entre Índia e Estados Unidos *Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of India Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy (123 Agreement)* firmado pelos dois governos foi concluído em 2007.

O Acordo foi aprovado pelo Congresso norte-americano e assinado em 2008. Outro fator relevante neste processo é o papel das empresas fornecedoras de material para a Índia. Enquanto o Acordo institui assistência norte-americana ao programa nuclear civil com propósito de minimizar a dependência da importação de petróleo e a carência de energia elétrica na Índia, grandes empresas se beneficiarão nos Estados Unidos, visto que companhias americanas vão construir reatores e fornecer combustível para o programa de energia nuclear civil indiano. Desta forma, é possível entender os grupos de pressão no Congresso americano, pois abre-se um canal de oportunidades de negócios e o estabelecimento de empresas norte-americanas no mercado indiano – comércio em ascensão significativa nas últimas duas décadas entre Índia e Estados Unidos.

A cooperação energética nuclear civil entre a Índia e os Estados Unidos surgiu com a justificativa da exigência de uma energia adequada e economicamente acessível para sustentar a alta taxa de crescimento econômico indiano e o reconhecimento de sua crescente capacitação tecnológica. O crescimento econômico e o número populacional, que excede um bilhão de habitantes, fundamentam o discurso indiano para uma energia nuclear com menos impacto no meio-ambiente.<sup>165</sup>

### **5.6.2. Questionamento sobre a autonomia**

Desde que o Acordo Nuclear Civil foi anunciado na Índia, travou-se um amplo e acirrado debate de como os efeitos da cooperação com os Estados Unidos podem afetar o interesse nacional. Cientistas nucleares, por exemplo, têm receios de interferência no

---

<sup>165</sup> Conferir a exposição de Dr. Anil Kakodkar chefe da comissão indiana na AIEA em <http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC51/Statements/india.pdf>

desenvolvimento de tecnologia do uso do tório, com grandes reservas no país, que poderia substituir a importação, no futuro, de urânio, elemento importado. Partidos de esquerda aliados do governo de Manmohan Singh e de direita, como o BJP - *Bharatiya Janata Party* -, oposição ao governo, também foram contrários ao Acordo. Na perspectiva dos opositores indianos esta cooperação é uma forma de interferência na soberania e nos interesses nacionais. A negociação deste Acordo foi um dos eventos mais turbulentos dos últimos anos no campo da política doméstica indiana.

O Partido do Congresso, de Manmohan Singh e que tem como presidente Sônia Gandhi, da família Nehru/Gandhi, deu continuidade à aliança estratégica iniciada pelo BJP - partido nacionalista e opositor ao Partido do Congresso - que acionou as explosões nucleares de 1998 e deu início ao diálogo estratégico com os Estados Unidos. Sobre Manmohan Singh, a revista *India Today*<sup>166</sup> o caracterizou como um verdadeiro internacionalista que tenta seriamente assegurar um lugar certo para a Índia na estrutura global do poder. Mas no parlamento indiano – Lok Sabha - os partidos de esquerda demandaram ampla discussão com a UPA – *United Progressive Alliance* -, coalizão governamental.

As I have mentioned earlier also, our strategic programme was outside the discussions that led to the July 18 Joint Statement. There was no discussion on details of our strategic programme, which culminated in the March 2 understandings. Our strategic programme will not be subject to external scrutiny or interference of any kind. So Shri Advaniji need not worry about India losing its Nuclear Swaraj<sup>25</sup>. Safeguarding the autonomy of the strategic programme is a solemn duty of this Government. I repeat, nothing will be done that will compromise, dilute or cast a shadow on India's full autonomy in the management of its security and national interests. I repeat, no legislation of a foreign country can take away from us our sovereign right to conduct foreign relations, be it with Iran, or with other countries, solely in accordance with our national interests (PREMIERE MINISTRY, MANMOHAN SINGH, 2006).

Para a efetivação do Acordo propriamente, a Índia teve que negociar com a AIEA as normas sobre salvaguardas e aderir a um protocolo adicional para as instalações nucleares civis. O Plano de Separação da Índia de 2005 - *India's Separation Plan* – remete aos procedimentos a serem seguidos, regula a separação dos planos nucleares civis e militares e orienta a harmonização dos controles de exportação da Índia com Grupo de Fornecedores Nuclear e com o MTCR - Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis. O Plano, entre

---

<sup>166</sup> Edição de 4 de agosto de 2004.

outros fatores, estabelece que de 22 reatores, 14 serão inspecionados pela AIEA até 2014<sup>167</sup>. A negociação da Índia com a AIEA foi concluída em julho de 2008 e as normas foram definidas no documento *The Conclusion of Safeguards Agreements and Additional Protocols: An Agreement with the Government of India for the Application of Safeguards to Civilian Nuclear Facilities*.<sup>168</sup>

No entanto, no plano doméstico o governo indiano travou um amplo debate no Parlamento. Não somente pela oposição, liderada pelo BJP, o Primeiro Ministro Manmohan Singh e Partido do Congresso enfrentaram contraposições com partidos da coalizão governamental. Esta questão se tornou dramática no Parlamento, com a perda de sustentação de partidos de esquerda e pela manobra governamental para assegurar apoio do Partido *Samajwadi*. Por ser um tema controvertido, o Primeiro Ministro Manmohan Singh adiou a votação do Acordo Nuclear Civil para o final do prazo estipulado, para não ficar sem apoio em outras questões de interesse do governo. Quando decidiu finalizar o acordo, teria sido forçado a recorrer a vários tipos de decisões para salvar o governo, tendo abalado sua imagem relativamente limpa, com acusações de compra de votos e lobby corporativo (PANT, 2008).

Os partidos de esquerda na Índia não apoiam a política nuclear e fazem uma frente antiamericana e, portanto, não fariam parte do apoio ao governo para a efetivação do Acordo com os Estados Unidos, na intenção de acabar com o isolamento nuclear do país. O BJP, em tese, poderia dar um voto favorável, uma vez que foi sob seu governo que se deu início a aproximação com os Estados Unidos, entretanto, fez valer seu peso de oposição. Foi expressiva a dificuldade que o governo indiano teve para gerar consenso interno em comparação com o Governo Bush no Congresso norte-americano (PANT, 2008).

Sobre as perguntas feitas na Lok Sabha, em 2008, sobre a possibilidade da Índia se decidir no futuro por testes nucleares para interesse de segurança do país, a resposta dada pelo Ministro dos Negócios Exteriores Índia, Pranab Mukherjee - ministro no período de negociações do acordo nuclear com os Estados Unidos -, foi a reafirmação de que os termos do tratado da Índia com os Estados Unidos são estritamente civis e que o programa

---

<sup>167</sup> As normas a serem seguidas pela Índia e o Plano de Separação podem ser conferidos em <http://www.outlookindia.com/article.aspx?230471>

<sup>168</sup> [http://www.isis-online.org/publications/southasia/India\\_IAEA\\_safeguards.pdf](http://www.isis-online.org/publications/southasia/India_IAEA_safeguards.pdf)

estratégico nuclear não é afetado por este Acordo Civil<sup>169</sup>. Para Pranab Mukherjee, não há incompatibilidade entre as negociações com os Estado Unidos e o interesse nacional da Índia. Também afirmou que a Índia tem o reconhecimento de credenciais de não-proliferação nuclear.

Para membros do Partido do Congresso, como Abhishek Manu Singhvi, este Acordo é histórico e mérito do partido, como relatou:

This is the culmination of a historic journey started in 1974 by Smt. Indira Gandhi. The same Congress Prime Minister, who stood rock steady in 1971 against several onslaughts on our sovereignty -- both physical and psychological, it was that Prime Minister who ushered us into this era and we have now come full circle under the leadership of Dr. Manmohan Singh and the Congress President, Smt. Sonia Gandhi. This is a reflection of India's strength, India's power, India's position at the high table. India's status which must make every true Indian proud.<sup>170</sup>

O motivo que desperta entusiasmo internamente está relacionado com a posição da Índia de sempre ter contestado a desigualdade nuclear mundial. Por não ter aderido ao Tratado de Não-Proliferação, a Índia teve permanente a condenação por outros países, principalmente pelos Estados Unidos, de seu programa nuclear com testes. O Acordo Nuclear Civil, embora sem finalidades belicosas, passou a representar o reconhecimento e “aceitação” por parte do governo americano do programa nuclear indiano. Posição inédita, pois nenhum país esteve em situação semelhante. A Índia hoje é marcada por pela singularidade.

O Acordo Nuclear Civil entre Índia e Estados Unidos causou uma conturbação na ordem de interpretação das regras da não-proliferação nuclear e contribuiu para parâmetros relativos na identificação do chamado “Estado nuclear responsável”, nova categoria fomentada pelos Estados Unidos. Pode-se dizer que este Acordo reescreveu as regras do regime global nuclear, visto que prevê a transferência de material sensível a um país que não assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Neste caso, a parceria dos Estados Unidos com Índia justifica-se pelo serviço indiano prestado à democracia e não-proliferação.

A singularidade deste Acordo agrega outros fatores. A Índia, não signatária do TNP, conduziu testes nucleares em seu território e foi alvo de sanções econômicas e teve

---

<sup>169</sup> As perguntas e respostas feitas na Lok Sabha ao ministro Pranab Mukherjee podem ser encontrada em <http://164.100.47.132/LssNew/psearch/QResult14.aspx?qref=65945>.

<sup>170</sup> Estas informações estão em [www.congressmedia.net](http://www.congressmedia.net)

restrições ao comércio de materiais, equipamentos e tecnologia sensível nucleares por mais de trinta anos. Agora, todavia, é tratada como aliada dos Estados Unidos na defesa da não-proliferação. Enquanto os Estados Unidos abrem espaço para a Índia, condenam o programa nuclear iraniano por não cumprimento das normas internacionais da AIEA.

Desperta atenção a credibilidade dada pelos Estados Unidos à Índia, que tem uma trajetória de relações estreitas com o Irã e sempre se opôs à natureza discriminatória do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Entretanto, a Índia já votou contra o Irã em 2005 e 2006 na AIEA, por não cumprimento de acordos de salvaguardas, embora apoie o direito do Irã na decisão do uso pacífico da energia nuclear. Estes elementos conduzem a questionamentos sobre a configuração da política internacional e o papel dos Estados Unidos como potência e revelam o teor das controvérsias domésticas indianas, pois a Índia tem uma tradição de política externa independente e de liderança dos Países Não-Alinhados.

Para a Índia, o Acordo com os Estados Unidos foi um dos temas mais controvertidos no Parlamento sobre política externa e dividiu a coalizão governamental liderada pelo Partido do Congresso, com a dissidência dos partidos de esquerda. Interesses defendidos pelo governo como remoção da negação de tecnologia nuclear, as vantagens da energia nuclear para o crescimento econômico e meio-ambiente e a normalização das relações indo-americanas, não foram suficientes para convencer os que defendem uma política externa autônoma, na tradição do não-alinhamento e não-interferência em questões do interesse nacional. Contudo, o país não abdicou de seu programa nuclear estratégico e manteve a posição de não aderir ao TNP por ser discriminatório.

Os envolvimento de setores da sociedade e governamentais dão a dimensão da interface entre política doméstica e a política externa e a complexidade da política internacional. Nas palavras do Primeiro Ministro, Manmohan Singh, em interferência na discussão sobre o Acordo na Lok Sabha, “as negociações internacionais são processos complexos”.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> *International negotiations are a complex process. We recognize that the outcomes are not entirely predictable nor always under our control but compromises, if any, cannot violate basic principles (...)* Intervenção do Primeiro Ministro no debate sobre o Acordo Nuclear Civil com os Estados Unidos no Parlamento indiano em 2006. <http://www.indianembassy.org/>

## **CAPÍTULO VI - BRASIL E ÍNDIA: APROXIMAÇÃO, INTERAÇÃO E INTERESSES NA REDEFINIÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL**

### **Introdução**

A observação feita no primeiro capítulo, de que ao separar rigidamente a política externa e o sistema internacional perde-se o sentido da análise de como os interesses são construídos entre dois países, se completa no presente capítulo ao expor o processo de aproximação entre Brasil e Índia. Depois de tratar cada país separadamente, este capítulo é conduzido por como se dá a aproximação, o que é de interesse comum entre Brasil e Índia, e onde ocorrem tais articulações. Embora estas questões tenham percorrido a tese como um todo, neste capítulo é possível verificar as instâncias de aproximação e percorrer o processo de estreitamento das relações entre Brasil e Índia, com o aprofundamento nos anos 2000, particularmente a partir de 2003.

### **6.1. Brasil e Índia: da distância bilateral ao encontro multilateral**

Enquanto, até os anos 2000, as relações de Brasil e Índia foram permeadas por um distanciamento bilateral, os contextos aproximativos foram nas instâncias multilaterais. Porém, o encontro de posições se deveu mais por interesses semelhantes do que estratégias concertadas de atuação. Algumas observações abaixo dão clareza a esta interpretação.

Como se confere, no período de 1948 a 1964, logo após a independência indiana, as relações bilaterais entre Índia e Brasil foram marcadas por um comércio incipiente e pouca aproximação bilateral. O Brasil tinha uma política externa mais voltada para os países do ocidente desenvolvido, até a inflexão a partir da década de 1960. Mas com o rompimento diplomático entre Portugal e Índia, em função do fim dos inclaves portugueses em território daquele país, o Brasil passou a representar os interesses portugueses em território indiano. Sob esta interpretação, o Brasil viveu as negociações diplomáticas, durante quatorze anos, mas apoiado em dois pontos: ligado a Portugal e com a tentativa de consolidação da imagem com países afro-asiáticos (FURTADO, 2008).

Numa exposição no Senado em 1962, quando o Brasil já assumia uma postura diferente de Portugal sobre o colonialismo, em favor da autodeterminação, de Angola inclusive, Afonso Arinos falou das aspirações do Brasil e revelou a dicotomia apontada acima:

(...) o Brasil está ocupando, no cenário mundial, a posição da Índia. A Índia perdeu no seu prestígio com a agressão à Goa. A Índia perde no seu prestígio com a situação em que se encontra em face dos problemas asiáticos. (...) À medida que a Índia vai diminuindo aquela sua posição de líder democrático dos países pacifistas e subdesenvolvidos, o nosso país vai tomando esse lugar (ARINOS *apud* ARINOS FILHO, 2001: 357-295).

A comunicação de Arinos sintetiza uma crítica a Índia principalmente pela invasão a um domínio português em seu território, Goa. A crítica era em decorrência à agressão indiana, visto que o Brasil já entendia os limites do domínio português. Mas também, a fala expôs a aspiração do Brasil à liderança do mundo subdesenvolvido, uma posição da Índia e uma identidade internacional, o que reflete um anseio brasileiro semelhante à atuação indiana, exposta pelo próprio Afonso Arinos, no começo da década de 1960.

A percepção de Afonso Arinos sobre a liderança da Índia provavelmente decorria de sua participação como observador brasileiro da I Conferência dos Países Não-Alinhados em Belgrado, Iugoslávia, em 1961. Outra experiência da delegação brasileira - tendo Afonso Arinos como chefe - com a delegação indiana foi na Conferência do Desarmamento, em Genebra, em 1961. Nesta Conferência forma-se um grupo chamado Grupo dos Oito Não-Alinhados, com o Brasil incluso<sup>172</sup>, para mediar o estabelecimento de tratados de proscrição de ensaios nucleares.<sup>173</sup>

Ainda que as condições brasileiras e indianas sobre armamentos nucleares fossem diferentes, uma vez que a Índia tomou o caminho para o desenvolvimento de arsenais nucleares, os dois países não aderiram ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) de armas nucleares, assinado em 1968 com entrada em vigor em 1970. Este tratado foi interpretado por muitos países, entre eles Brasil e Índia, como discriminatório e legitimação de uma hierarquia de poder mundial, ou seja, uma forma de *apartheid* nuclear.

Em 1968, a visita de Indira Gandhi ao Brasil foi a primeira entre chefes de Estado e Governo dos dois países e nesta ocasião foram assinados alguns Acordos de Cooperação.

---

<sup>172</sup> Do Comitê das Dezoito Nações para o Desarmamento, cinco pertenciam a OTAN, cinco pertenciam ao Pacto de Varsóvia e oito formaram as Nações Não-Alinhadas.

<sup>173</sup> Em relatos, Afonso Arinos reclama muito da delegação indiana, por tentativas de deserção do grupo.

Em retribuição, no mesmo ano, o chanceler Magalhães Pinto visitou Nova Delhi e assinou o Acordo sobre Utilização Pacífica da Energia Nuclear entre os dois países.

Uma aproximação na área nuclear também decorreu do contato entre representantes brasileiros e indianos na AIEA e, em 1970, foi assinado o Acordo de Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, que deixou de ser implementado a partir dos primeiros testes nucleares da Índia em maio de 1974 (MACHADO, 2004)<sup>174</sup>. Estes testes também causaram uma inquietação no Brasil<sup>175</sup>. Azeredo da Silveira considerou que os testes nucleares indianos colocaram em dúvida a condição dos países em desenvolvimento ao acesso à tecnologia nuclear pacífica. Naquele contexto, o Brasil estava agenciando as usinas de Angra. Mais do que ir contra a experiência indiana, Azeredo se demonstrou contrário à explicitação indiana dos testes para o mundo (AZEREDO DA SILVEIRA *apud* SPEKTOR [org.], 2010). Em 1985, acordos de Cooperação Científica e Tecnológico foram firmados entre os dois países.

As baixas trocas comerciais, o envolvimento regional da Índia com os conflitos de fronteiras, a consolidação interna do Estado indiano, a opção por explosões nucleares que tiveram por contrapartida sanções e as economias altamente protecionistas dos dois países contribuem para a pouca intensidade das relações bilaterais entre os dois países. Como observado por Nayar e Paul, a Índia, ainda que com aspirações de ser um grande poder, teve menor integração com a ordem mundial comparado com suas dimensões. Na visão dos autores, uma escolha estratégica relacionada principalmente com a esfera econômica (NAYAR and PAUL, 2003).

Ainda que atuando em vetores diferentes e com motivações diversas – a Índia, por exemplo, foi muito mais absorvida pelos conflitos Leste/Oeste no período da Guerra Fria -, a construção de parâmetros que ampliassem o escopo da política internacional para além da órbita Leste/Oeste foi concebida nos dois países. No entanto, conceitualmente, o neutralismo e o não-alinhamento indiano, por um lado, e a política externa independente e o pragmatismo responsável, por outro lado, têm suas diferenças, tanto que o Brasil não implementou o neutralismo como condição.

---

<sup>174</sup> O presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), professor Hervásio Guimarães de Carvalho a visitar a Índia em 1970.

<sup>175</sup> Tal acontecimento, também levou ao estabelecimento do Grupo de Londres, os Supridores de Energia Nuclear (*Nuclear Suppliers Group*).

A base do não-alinhamento da política indiana também tinha relação com a segurança nacional do país. Por uma importância estratégica – geográfica e ideológica no período da Guerra-Fria – o não-alinhamento contribuiu para que as grandes potências se envolvessem com a estabilidade e integridade da Índia (LAL, 1967). Já a política externa brasileira, nas versões do que denominamos uma política externa independente, se desvincula das disputas ideológicas da Guerra-Fria. Mas o alargamento das relações com os dois eixos do conflito Leste/Oeste deu caráter autonomista, justificada pela independência de ação, às políticas externas indiana e brasileira. Da mesma forma, as ênfases no desenvolvimento e na multipolaridade foram parâmetros de atuação de Brasil e Índia no período analisado e referência para o contexto emergente pós-Guerra Fria.

A condição de países em desenvolvimento e a defesa do multilateralismo foram o fator que mais aproximou Brasil e Índia, que contribuíram significativamente para, numa linguagem construtivista, a formação da instituição Sul, pelo processo de identidade dos dois países, particularmente em oposição a uma concepção de Norte. Neste aspecto, a formação da UNCTAD, do G-77, o Movimento dos Não-Alinhados<sup>176</sup> - mesmo amplo e de difícil coesão -, e as coalizões no âmbito do GATT foram fundamentais para esta identidade (ALDEN, MORPHET *and* VIEIRA, 2010).

Na UNCTAD, foro da ONU, os países em desenvolvimento tentaram absorver as negociações comerciais multilaterais em função das desvantagens que tinham no GATT e com a formação do G-77, o Brasil juntamente com Índia, entre outros países em desenvolvimento, postaram liderança por uma Nova Ordem Econômica Mundial, fortemente defendida nos anos 1970<sup>177</sup>. Ainda nos anos 1960, logo após a implantação da UNCTAD, havia uma forte crença na potencialidade da Organização e no G-77. Como relata Sette: “Na UNCTAD, nossos parceiros mais ativos costumavam ser líderes do Movimento Não-Alinhado, notoriamente com posições soviéticas e altamente crítico dos Estados Unidos” (SETTE, 1996: 226)<sup>178</sup>.

O alinhamento dos países do G-77 dizia respeito à temática do desenvolvimento. Por ser vasto, em outros temas, na ONU, havia dispersão do grupo (BUENO, 1994). Mas

---

<sup>176</sup> Apesar do Brasil não fazer parte do Movimento dos Não-Alinhados, este movimento está na base da identidade Sul e permitiu a aproximação da Índia a alguns países em da América do Sul e Latina.

<sup>177</sup> Um dos propósitos da UNCTAD era facilitar a abertura de espaços comerciais através do Sistema Geral de Preferência (SGP).

<sup>178</sup> Considera-se, entretanto, que houve um hiato entre as aspirações e as realizações da UNCTAD.

em 1974, na Sexta Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU o G-77 propôs, com apoio da OPEP e do Movimento dos Não-Alinhados, uma Declaração e Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), que foi adotada na forma de uma Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Entre as demandas, continham estas reivindicações: subordinação da economia mundial às necessidades de desenvolvimento; mudanças nas regras do comércio internacional e do sistema monetário e maior poder de decisão no Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Nações Unidas (GILPIN, 2002).

A partir destes desdobramentos, o Diálogo Norte-Sul foi instituído com a abertura da Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional em Paris, em 1975. Nesta conferência o Sul teve dezenove representantes, entre eles, Brasil e Índia, enquanto que o Norte teve oito representantes. O Diálogo Norte-Sul perdurou até os anos 1980.

No GATT, logo nos primeiros anos, Brasil e Índia lideraram as demandas do Sul, sustentados no princípio de negociações justas com equidade de oportunidades.<sup>179</sup> Esta atuação revisionista coletiva, que se manifestou no movimento chamado Nova Ordem Econômica Mundial, foi também vinculada no âmbito do sistema multilateral de comércio. Brasil e Índia, portanto, países com maior poder no conjunto de diversos países do mundo em desenvolvimento - incluídos aqueles com menor desenvolvimento - tiveram papel fundamental, embora com resultados limitados<sup>180</sup>, por serem a voz do Sul no GATT, e estariam a continuar a ser na OMC (NARLIKAR, 2006).

Um exemplo desta atuação conjunta foi a formação do G-10, em que Brasil e Índia exerceram forte liderança<sup>181</sup>. Este grupo se formou em oposição à entrada dos novos temas – serviços, propriedade intelectual e investimentos relacionados ao comércio – nas negociações do GATT, defendida pelos EUA, no começo dos anos 1980. Brasil e Índia desempenhavam papel proeminente para impedirem o lançamento de uma nova rodada do

---

<sup>179</sup> Brasil e Índia tiveram, entre 17 países, participação no Comitê preparatório do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) em 1947-1948.

<sup>180</sup> Inclui-se também o Movimento para Nova Ordem Econômica Internacional.

<sup>181</sup> O G-10 era formado por Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia. De fato, Brasil e Índia eram os grandes interessados em função de interesses em comum por serem países com processo de industrialização (ABREU, 1996).

GATT, sem antes serem resolvidas questões pendentes, e bloquearem a entrada de serviços nesta instância.<sup>182</sup>

Numa análise específica sobre coalizões, o G-10 é caracterizado como uma coalizão de bloco, que contém fatores de identidade na sua constituição, tipo que dominou a diplomacia do Terceiro Mundo até o início dos anos 1980 – G-77, UNCTAD, Movimento dos Não-Alinhados, entre outros, e predominou no GATT até a Rodada Uruguai, quando começaram existir coalizões temáticas (NARLIKAR e TUSSIE, 2004). A posição dos Estados Unidos de trazerem para o âmbito do GATT as negociações sobre serviços teria propiciado o surgimento do G-10, uma coalizão de bloco, apoiado no princípio de justiça distributiva ao invés de detalhes técnicos (HURRELL *and* NARLIKAR, 2006).<sup>183</sup>

De fato, a capacidade dos países do Sul de atuarem conjuntamente foi enfraquecida na década de 1980 pelas crises econômicas, que repercutiram internamente nos países em desenvolvimento e refletiram na atuação do Movimento dos Não-Alinhados e G-77. Ainda nos anos 1980, a atuação dos países desenvolvidos foi para mudar a agenda do desenvolvimento global e minimizar as discussões e negociações na ONU demandadas pelos países em desenvolvimento. Uma das estratégias conduzidas pelos países desenvolvidos do Norte foi a transferência dos temas de desenvolvimento para o âmbito do Banco Mundial, do FMI e do GATT, espaços de maior controle dos países do Norte, nos anos dos anos 1980. Enquanto o Banco Mundial introduziu o caminho para o “ajustamento estrutural” com a recomendação de diminuir a esfera governamental e encorajar o setor privado, a ONU se tornou menos relevante para as discussões sobre o desenvolvimento.

Como verificado até o momento, ao passo que Brasil e Índia compartilharam posições de liderança e construíram identidades de grandes países em desenvolvimento, bem como críticas à estruturação de poder da órbita Leste/Oeste, o estreitamento político e comercial, entre os dois países, foi expressamente baixo. Contudo, com a mudança dessa condição, particularmente a partir de 2003, a compreensão da aproximação entre

---

<sup>182</sup> Como relata ABREU “Do ponto de vista da coalizão Brasil-Índia havia interesse em explorar as diferenças entre os países desenvolvidos para evitar o avanço nas negociações dos novos temas. De certa forma houve sucesso nesta estratégia, pelo menos até Punta Del Este, em vista da divergência entre EUA e Comunidades em relação à agricultura. Mas depois de Punta Del Este foi impossível ao G-2 manter a posição negociadora inicial à medida que erodia o poder de barganha brasileiro e aumentavam as pressões dos países desenvolvidos, em particular” (ABREU, 1996: 213-214).

<sup>183</sup> Na Rodada Uruguai simultaneamente houve coalizões temáticas como a “*Café au Lait*” e o Grupo de Cairns (do qual o Brasil faz parte).

Brasil e Índia se consubstancia ao se verificar que os dois países atuam em direção a mudanças de estruturas da política mundial pós-1945, ainda remanescentes. Significativamente, as trocas comerciais, bem como um crescente diálogo e o compartilhamento de experiências de políticas sociais e programas de interesses comuns estão em crescimento.

A Índia, com o restabelecimento das prioridades a partir do fim da Guerra Fria, primou pela ampliação das relações econômicas, incluindo o interesse pela América Latina e o Brasil. No escopo das mudanças da política externa indiana se inclui a parceria da Índia com os Estados Unidos, que, entretanto, não se interpõe na defesa do multilateralismo e a democratização das relações internacionais, demandas antigas que continuam, hoje, de formas reconfiguradas como de interesses do país. O Brasil, a partir da retomada de ideias e práticas universalistas, que incluem a aproximação entre os países em desenvolvimento, notadamente a partir de 2003, condicionou interesses convergentes com a Índia no âmbito da governança internacional.

Na continuidade desse capítulo será demonstrado como os interesses se construíram nesse processo recente de interação entre Brasil e Índia. Pontua-se, fundamentalmente, que as ideias de aproximação têm por base, na ausência de relações estreitas que caracterizavam os dois países, o conhecimento que cada país tinha do outro, ou seja, as referências que um país tinha do outro eram particularmente ideias provindas dos encontros em arenas multilaterais na defesa de interesses dos países em desenvolvimento.

No início do século XXI, através de ideias e interesses de uma ordem multipolar e maior participação nas instâncias decisórias multilaterais, Brasil e Índia passam a contribuir conjuntamente, de forma concertada, para a formação da identidade de “Grandes Países em Desenvolvimento” e fomentam elementos de identidades como “Sul Global” e favorecem a chamada “Cooperação Sul-Sul”. Nesse movimento, as relações bilaterais também se intensificaram.

## 6.2. A iminência da aproximação

Nos anos 1990, pela primeira vez um chefe de Estado brasileiro visitou a Índia. Em janeiro de 1996, Fernando Henrique Cardoso demarcou este papel.<sup>184</sup> Naquele contexto, percebia-se a possibilidade de um adensamento das relações bilaterais, assim como a cooperação para a redefinição do sistema internacional. A compreensão das posturas tradicionais nas negociações multilaterais foi tida, em 1996, por Sebastião do Rego Barros, Secretário-Geral do Itamaraty na época, como algo a ser explorado e preservado. Havia um reconhecimento generalizado de que países como Brasil e Índia, por suas próprias expressões, pelo papel que desempenham em negociações multilaterais, pela liderança que frequentemente exercem no grupo dos países em desenvolvimento e pelo grau de proximidade que tradicionalmente revelam frente a vários temas da pauta internacional, não poderiam adiar o esforço de desenvolvimento de seu diálogo (BARROS, 1999).

Em discurso proferido em Nova Delhi, em 1996, Fernando Henrique Cardoso destacou a condição de Índia e Brasil em suas reformulações das políticas comerciais e econômicas. Embora admitisse que o termo globalização fosse uma palavra da moda e conceitualmente amplo, usou-o para definir as realidades econômicas com a expansão dos fluxos financeiros internacionais e o impacto sobre as economias nacionais. Refletiu sobre a mudança do papel do Estado nestes países, os desafios sociais tais como fome, violência, migrações, entre outros, e os fatores que poderiam integrá-los ou excluí-los do processo de globalização, altamente competitivo. Como expressou naquele discurso, “a globalização econômica é a nova ordem internacional” e o Sul não poderia mais ser considerado como uma entidade única. Numa dimensão política, citou que “o jogo de poder entre as nações não está ausente” e exemplificou com a questão dos subsídios à agricultura dos países desenvolvidos.

Fernando Henrique Cardoso manteve a tônica frequente em seus discursos de uma realidade internacional que exigia uma inserção competitiva no mundo e a necessidade da integração do Brasil e da Índia com a economia mundial, bem como a resolução de problemas particulares de cada país. Apesar de vislumbrar a possibilidade

---

<sup>184</sup> Fernando Henrique foi convidado especial do Governo indiano às celebrações do Dia da República.

dos dois países trabalharem juntos no futuro, percebe-se neste discurso, entretanto, uma lacuna em quais esferas o Brasil e a Índia poderiam trabalhar conjuntamente.

Paralelamente à competitividade nas relações econômicas internacionais, alçada como meio de inserção internacional dos países nos anos 1990, a disjunção do Sul e a desmobilização das demandas reformistas eram evidentes. O apriorismo de uma nova ordem internacional nos anos 1990 havia sido disseminado como uma nova ordem internacional proclamada como substituta da Guerra Fria e os Estados Unidos como *leitmotif* desta ordem, sustentada com a expansão da OTAN, da manutenção da estrutura do Conselho de Segurança da ONU com os cinco países com poder de veto (EUA, Rússia, Grã-Bretanha, China e França) e da condição destes países como detentores de armamentos nucleares. Acrescenta-se a esta estrutura o controle pelos Estados Unidos sobre instituições de Bretton Woods e Banco Mundial.

Diante destas constatações, Kumar (1997) - em seminário organizado pelo IPRI e que antecedeu a ida de Fernando Henrique à Índia em 1996 – refletiu sobre as possibilidades de cooperação entre Brasil e Índia para a contribuição de uma nova ordem mundial. Sob o reconhecimento do apoio de ambos os países às Nações Unidas, aos regimes não-discriminatórios e a oposição aos regimes hegemônicos, Kumar afirma que seria simplista substituir os conflitos Leste/Oeste pelo Norte/Sul, mas que países importantes do Sul, como Brasil e Índia, deveriam criar estratégias e meios de consultas para alcançarem regimes não-discriminatórios nas áreas de segurança, economia e meio-ambiente. Na mesma linha expõe que se tivesse ocorrido maior cooperação por grandes países do Sul na Conferência de Extensão do TNP, na Rodada Uruguai de Negociações Comerciais (1994) e da Conferência do Meio Ambiente (1992) os resultados poderiam ser mais favoráveis para estes países. “É nesta perspectiva que vejo enorme campo para Brasil e Índia trabalharem juntos, bem como com outras potências emergentes” (KUMAR, 1997: 169).

À parte do reconhecimento das potencialidades de diálogo e cooperação em função da trajetória de cada país nos órgãos multilaterais e regimes internacionais, na esfera das relações bilaterais a visita de Fernando Henrique Cardoso culminou em alguns acordos e atos bilaterais tais como Declaração Conjunta sobre a Agenda para a Cooperação Científica e Tecnológica; Agenda Comum para o Meio Ambiente; e

Assinatura de Acordo de Cooperação Nuclear - denunciado em 1998 após os testes nucleares indianos – (MRE; MACHADO, 2004).

Em 1998 o presidente da Índia K. R. Narayanan visitou o Brasil e outros instrumentos de cooperação foram assinados. Nessa ocasião, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, reconheceu o baixo impulso das relações, demarcou os processos de liberalização econômica que ocorriam nos dois países e sugestionou possibilidades de maior aproximação. Apesar de indicar as intenções de cooperação e relações comerciais expostos nos documentos quando o Presidente Fernando Henrique foi à Índia, em 1996, reconhecia as relações comerciais aquém do potencial dos dois países. No aspecto multilateral, definiu a condição compartilhada de grandes países em desenvolvimento na tentativa de ampliar espaços na atuação internacional teria se dado, sobretudo, de forma espontânea (LAMPREIA, 1998).<sup>185</sup>

Apesar da propensão à cooperação ser reconhecida como fator ligado à trajetória e aos anseios iminentes de dois grandes países em desenvolvimento em processos de reestruturação econômica, Brasil e Índia estavam, nos anos 1990, se reposicionando de formas díspares em temas de segurança internacional. Como já observado, o Brasil no final dos anos 1990 aderiu aos regimes da área de segurança tais como o de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR – em 1995, o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares - CTBT – em 1996 e aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1998. A Índia, na contramão dos regimes de não-proliferação nuclear, manteve sua posição de resistência e propugnou desafios à ordem engendrada por aqueles regimes ao desencadear os testes nucleares em 1998. Desta forma, a Índia empreendeu ações autonomistas identificadas com os interesses do país.

Os aspectos citados acima que revelam posições diferentes de Brasil e Índia também são expressões de visões de ordem mundial de formas diferenciadas. Mesmo que a Índia tenha justificativas relacionadas aos fortes fatores regionais com base nos problemas divididos com Paquistão e China, a oposição aos regimes de segurança declara a manutenção de posturas coerentes com a que o país expunha no período da

---

<sup>185</sup> No final dos anos 1990 se discutia como os países deveriam se integrar ao “mundo globalizado”, argumento permeável aos discursos ministeriais e presidencial relacionados à condução da política externa brasileira.

Guerra Fria: o TNP faz uma distinção entre Estados que possuem armas nucleares e aqueles que não possuem. O Brasil, no entanto, pautava-se por aderir aos meios de integração à ordem internacional entendida como globalização.

Os encadeamentos vinculados por Brasil e Índia no tocante aos regimes de segurança podem ser analisados por diversos fatores, tal como a composição partidária dos governos e as ideias e interesses disseminados nos posicionamentos dos países, o que justificaria as inflexões e variações de política externa de um próprio país e entre países. Por outra dimensão de análise, as identidades dos países ganham significados dentro de um mundo específico e as identidades de Estados, propriamente, emergem de suas interações com os diferentes ambientes social, doméstico e internacional. Sobre este aspecto, a diplomacia brasileira primou pela multipolaridade, instância de reencontro de posicionamentos em conjunto com a Índia, notadamente em temas de comércio na OMC.

Quando em 2001 o governo brasileiro defendeu o licenciamento compulsório para medicamentos antirretroviral, sob a justificativa de que os acessos aos medicamentos essenciais estão associados aos direitos humanos e saúde pública, provocou um contencioso sobre patentes para medicamentos no âmbito da OMC.<sup>186</sup> O Brasil, juntamente com os países em desenvolvimento, propôs em declaração que o acordo TRIPS (direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio) não impede a adoção por membros da OMC de medidas de proteção à saúde pública. Apesar da contraposição dos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, a declaração foi aprovada na Reunião Ministerial de Doha, em 2001, com apoio coeso dos países em desenvolvimento e da posição conjunta entre Brasil e Índia (MELLO E SOUZA, 2011).

Indubitavelmente, a defesa de acesso aos medicamentos essenciais evidenciou interesses que demarcaram o conflito de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, detentores de medicamentos patenteados. Contudo, as diferenças apresentadas nas negociações na OMC decorrem de um ativismo que não existia antes, especificamente na Rodada Uruguai. Na avaliação de Narlikar e Hurrell, Índia e Brasil teriam um aprendizado em função de seus problemas anteriores de recursos limitados e dificuldades de negociações, e na OMC, então, estariam compartilhando

---

<sup>186</sup> Os Estados Unidos solicitaram a abertura de painel contra o Brasil no âmbito da OMC, em 2001, retirada meses depois.

informações e coordenações de forma a exercerem papel chave, como na Declaração da TRIPS e Saúde Pública em 2001 (HURRELL *and* NARLIKAR, 2006).

A Índia, inserida no processo de liberalização da economia nos anos 1990, encontrou dificuldades ao esbarrar com restrições ao comércio de seus produtos e pelas ameaças à sua autonomia nos setores de propriedade intelectual e investimentos. De forma demarcada, até 2001, havia um consenso pessimista no governo sobre as negociações da OMC revelado na argumentação de que o comércio multilateral apresentava desequilíbrios que favoreciam os países desenvolvidos, ou seja, uma assimetria de poder entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento (GUPTA, 2007). Murasoli Maran, Ministro do Comércio indiano, considerou o texto preparatório, da Reunião Ministerial de 2001, nada justo com os países em desenvolvimento (NARLIKAR, 2006). A diplomacia brasileira também se pautou por esta mesma argumentação. Nas palavras do chanceler Celso Lafer:

Developing countries have always attached great weight to the principle of special and differential treatment. Yet, after more than five decades, there is not much to show for it. (...) it is easy to perceive that there is a large measure of special and differential treatment in favour of the developed countries. Such is the case, for instance, of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties which grants a special exemption to members of the OCDE Consensus with regard to rules on export subsidies that other Members of the WTO must comply with (LAFER *apud* NARLIKAR, 2006).

As expectativas apresentadas por Fernando Henrique Cardoso, em 2001, ao início da Rodada Doha, diziam respeito à inserção dos temas agrícolas, tema interessado aos países “mais atrasados” e “emergentes”, bem como a necessidade do Brasil assumir liderança nestas negociações e defender o interesse nacional assumindo alianças. As negociações na OMC teriam que evocar, assim, o espírito de Raul Prebisch (CARDOSO, 2001).

Temos parcerias. Nós não estamos fazendo satélites com a China? Estamos fazendo satélites com a China. Nós não temos investimentos vultosos japoneses no Brasil? Não estamos preocupados em ganhar os mercados, não só da China e do Japão, como através de Cingapura os outros mercados asiáticos? Os mercados da Malásia e quem sabe os da Índia? Nós estamos discutindo patentes com a Índia? Então, não podemos esquecer que a nossa circunstância sul-americana nos leva, também, a abrir os olhos para outros lados do mundo. Temos esse sentimento que é universalista (CARDOSO, 2001).

Percebe-se que neste discurso Fernando Henrique faz uma releitura da ordem, diferente daquela exposta na Índia em 1996 – de uma realidade internacional que exigia

uma inserção competitiva no mundo e a necessidade da integração do Brasil e da Índia com a economia mundial internacional - e realoca ao Brasil os princípios de autonomia, da multipolaridade e universalismo, como prerrogativas de defesa dos interesses nacionais, assim como a necessidade de ativar as alianças nas negociações internacionais, embora a estratégia de negociação do governo Cardoso não incluísse grandes coalizões com o Sul. A universalidade a que Fernando Henrique remeteu tem um *background* que foi discursivamente construída e se tornou prática de atuação em casos particulares na trajetória da política externa brasileira particularmente nos anos 1960 e 1970.

### **6.3. Ideias, interesses e aproximações entre Brasil e Índia**

A base universalista, que amplia as relações independentes do eixo Estados Unidos-Europa, foi o princípio norteador e prática diplomática da agenda externa do governo Lula (2003-2010), em que o estreitamento das relações com os países em desenvolvimento, sem a exclusão das relações bilaterais com os países desenvolvidos e as parcerias tradicionais, foi estabelecido como fator de contribuição para uma mudança em favor da dissolução do unilateralismo e o favorecimento da multipolaridade com relações mais equitativas. Foi nesta aproximação com países em desenvolvimento que se compreende, então, como se deu o estreitamento das relações do Brasil com a Índia.

A partir da formulação destas ideias, que incluem a aproximação entre os países em desenvolvimento, verificam-se interesses convergentes entre Brasil e Índia no âmbito da governança internacional e estas ações concertadas constituem novas ideias e interesses que favorecem uma ordem multipolar e maior participação dos dois países nas instâncias decisórias multilaterais.

Várias atuações conjuntas podem ser verificadas de coordenação política no sistema internacional: Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA); liderança no G-20 no sistema multilateral do comércio, a OMC; campanha conjunta para a reforma da ONU e a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; o G-20 financeiro; a iniciativa do Brics; o BASIC (*Brazil, South Africa, India and China*) grupo sobre acordo climático na Conferência de Copenhague. Acrescenta-se a intensificação das relações bilaterais.

Na exposição dos vários empreendimentos conjuntos, o primeiro a ser apresentado é o IBAS, pela amplitude e pela catalisação das relações entre Brasil e Índia. Pois, perante as várias iniciativas, o Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), estabelecido através da Declaração de Brasília em 2003, destaca-se como inovadora de ampliação das relações entre Brasil e Índia. Num propósito de diálogo político, foram definidos temas e interesses comuns no âmbito da política internacional desde segurança à saúde, a afirmação da importância do direito internacional, do fortalecimento das Nações Unidas e a reforma do Conselho de Segurança, dentro do princípio de defesa de mudança da arquitetura de poder mundial. Em 2003, já se tinha a ideia do que se pretendia com o IBAS:

No dia 5 de junho, o chanceler indiano virá ao Brasil. No dia seguinte, haverá uma reunião entre Brasil, África do Sul e Índia. Será a primeira vez que os ministros das Relações Exteriores desses três países terão uma reunião conjunta, embrião de um bloco do Sul (AMORIM, 2003).

Na ocasião deste primeiro encontro, o chanceler indiano, Ministro Yashwant Sinha, expôs que: *So, in all areas of cooperation, we will now pull together our strength and ensure that the relationship between Brazil and India becomes a model of South-South cooperation for the rest of the developing world* (SINHA, 2003).

As relações entre Brasil e Índia passam a se estreitar a partir da ideia do IBAS como uma forma de cooperação entre países do Sul.

### **6.3.1. Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)**

Instituído em junho de 2003 através da Declaração de Brasília num encontro entre os ministros das relações exteriores dos três países, o Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul foi estabelecido como uma esfera de consulta política e coordenação diplomática sobre temas de política internacional, como questões de segurança e a reforma da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança em específico.<sup>187</sup>

No acordo também foram determinadas consultas de temas particulares aos três países como inclusão social, equidade, pobreza, promoção de segurança alimentar, saúde,

---

<sup>187</sup> Na ocasião esteve presente Yashwant Sinha, Ministro das Relações Exteriores da Índia. Esta foi a primeira visita de um ministro das relações exteriores indiano ao Brasil. A partir de 2003 ocorreu uma intensificação de encontros entre ministros de relações exteriores dos dois países em função de negociações em várias frentes, notadamente multilaterais.

assistência social, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, entre outros, além da fomentação de iniciativas nas áreas de ciência e tecnologia, defesa, educação e cultura. Ainda neste ato de 2003 foi recomendado o encontro regular dos chefes de governo e de estado e de especialistas das áreas correlacionadas.

O aspecto trilateral da cooperação com países de continentes diferentes - Ásia, América Latina e África - dão ao IBSA o caráter diferenciado do acordo. Convencionalmente as propostas de cooperação se iniciam por acordos bilaterais ou regionais comerciais. No IBSA o elemento propulsor foi a identidade como grandes países com democracias consolidadas e pertencentes à categoria “Sul”, termo convencionado em oposição ao “Norte” há algumas décadas. Como observa o Ministro das Relações Exteriores do Brasil Celso Amorim,

A formação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) aproximou três grandes democracias do Sul. Com a participação crescente da sociedade civil, temos desenvolvido projetos trilaterais e iniciativas de cooperação em benefício de países mais pobres (AMORIM, 2007d).

A interação entre três países a partir da identidade como democracias, multiculturais e países com papéis estratégicos em suas regiões, conduz a uma identidade coletiva e à constituição de estruturas normativas interestatais encaminhadas para cooperações mútuas, auxílio aos países pobres e estreitamento de interesses em foros multilaterais. Em outros termos, pode-se dizer que a aproximação entre Índia, Brasil e África do Sul advém da convergência de identidades que formam uma identidade coletiva que promove novas idéias e interesses. A partir deste princípio, estruturas e mecanismos da cooperação foram estabelecidos.

Diante deste processo de aprofundamento das relações Brasil e Índia, torna-se necessário compreender especificamente o IBAS e o seu mecanismo de funcionamento que envolve vários seguimentos do governo e da sociedade civil. Deve-se afirmar inicialmente que este acordo é proveniente da ideia de que os países em desenvolvimento têm demandas e problemas que convergem em interesses similares e, dentro da esfera Sul-Sul, podem articular mudanças na conformação da ordem internacional.

Além do encontro de Cúpula, com chefes de estado e de governo, que acontece uma vez por ano desde 2006, existem os encontros dos chanceleres do IBAS através das Reuniões Ministeriais. Os chanceleres também presidem as Comissões Mistas e aprovam

os relatórios dos diversos grupos de trabalho que abrangem várias áreas da administração pública tais como: administração pública propriamente, administração tributária, agricultura, assentamentos humanos, ciência e tecnologia, comércio e investimento, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação, energia, meio ambiente e mudança climática, saúde, sociedade da informação, transporte e turismo. Até 2010 ocorreram quatro Cúpulas de Chefes de Estado e Governo, seis Reuniões Ministeriais e doze reuniões de Pontos Focais.<sup>188</sup>

Nas esferas de Cúpula e Ministerial ocorre a concertação política, que apregoa a necessidade de um multilateralismo mais democrático nas instâncias da política internacional, permeado pela atuação conjunta e cooperação nos foros internacionais. Em suma, existem esferas de negociações e trabalhos que convergem para a coordenação política entre os governos. Ao deixar a Índia em visita ao Brasil, em 2006, Manmohan Singh, Primeiro Ministro indiano, fez a seguinte observação perante seus aliados governamentais:<sup>189</sup>

IBSA has already emerged as a shining example of South-South Cooperation. The first IBSA Summit will provide a useful opportunity to review the progress that has been made over the last 3 years since IBSA was first established. Our discussions expected to focus on issues of global concern including energy security, international terrorism and the challenges of sustainable and equitable development (SINGH, 2006).

O primeiro grande exemplo dessa atuação conjunta foi a liderança de Brasil e Índia na criação do G-20, em 2003, na V Conferência Ministerial da OMC em Cancún, em relação ao tema da agricultura. Há o reconhecimento que esta coalizão gerou mudanças substanciais no padrão de negociações da OMC. Para Lima (2008), a iniciativa IBSA, além de reunir três países que buscam parcerias em temas comuns, estes países buscam também “o exercício de meta-poder no diálogo com as potências”. Deve-se observar, portanto, que subjacente à “conformação destes posicionamentos, se forma um padrão de articulação dos países em desenvolvimento e da “ressignificação do conceito Sul-Sul” (LIMA, 2008). Como se verifica no próprio surgimento da ideia do IBAS, como relatado pelo chanceler Amorim:

---

<sup>188</sup> A primeira reunião de chefes de Estado e Governo (Cúpula) foi em Brasília em 2006; a segunda foi em Tshwane em 2007; a terceira foi em Nova Délhi em 2008; a quarta foi em Brasília em 2010.

<sup>189</sup> Deve-se destacar que em 2003, início do IBAS, o partido que estava à frente do governo era o BJP, oposição da coalizão liderada pelo Partido do Congresso de Manmohan Singh.

I received South Africa's Foreign Minister, Nkosazana Dlamini Zuma, and she mentioned the idea of having a new group developing countries because the old groupings like the G-15, though useful, were not working very well to create programmers South-South cooperation. She had several ideas and I told her, let's do something simple, let us start with three countries in each continent – Brazil, India, and South Africa. There was a logic to this. Our countries had lots similarities in terms of our positions in international for a – from human rights to disarmament, the World Trade Organization, Security Council (AMORIM, 2007b)

Estas observações preliminares conduzem a análise sobre o IBSA em direção a dois pontos. Primeiro, a especificidade do acordo no seu aspecto organizacional e o mecanismo de funcionamento que não se restringe à esfera governamental, pois abrange variados temas dos setores estatais e da sociedade civil. Segundo, trata-se do aspecto de abordagem teórica em que identidades e interesses são relevantes para a cooperação. Nesta perspectiva, a racionalidade instrumental, que entende o interesse como dado, enfatizada pelas vertentes teóricas das relações internacionais como o neorrealismo e o institucionalismo neoliberal, não se adéqua ao entendimento do IBSA, uma vez que se percebe, no relato acima, como a ideia foi elaborada e como os interesses se constituem no decorrer do processo de desenvolvimento do acordo.

As teorias de relações internacionais em geral e as que residem na órbita do neorrealismo e do institucionalismo neoliberal, em particular, levantam em suas análises as possibilidades de existir alianças e cooperação entre países. Waltz (2002), por exemplo, considera que na busca de segurança, alianças podem ser feitas. Mas para este autor, apesar do compromisso na formação de alianças, o único interesse comum que pode existir entre os Estados é a proteção ao medo de outros Estados, uma vez que as ações desses atores decorrem do princípio de autoajuda. Numa visão crítica desta perspectiva, entende-se que para o neorrealismo, assim como para o institucionalismo neoliberal, os interesses dos Estados são exógenos, previamente dados à relação cooperativa ou de aliança, num princípio neoutilitarista dos possíveis ganhos (RUGGIE, 1998).

Mas se é possível explicar determinadas relações dos países no sistema internacional sob a ótica do neorrealismo, como Waltz fez no período da Guerra Fria, percebe-se, contudo, a dificuldade em explicar as relações de interesses que se formam no sistema internacional atual. A iniciativa IBAS é fundamentalmente uma convergência de interesses com demandas na esfera do sistema internacional e estes interesses devem ser

entendidos como construídos dentro de um processo de interação, elemento não ressaltado pela ótica do racionalismo instrumental.

Desta forma, o IBAS só pode ser compreendido nos termos que revelam como identidades e interesses são constituídos por significados coletivos, que estão sempre em processo através de intersubjetividade, entendimento e expectativas compartilhadas pelos Estados envolvidos. No IBAS a afirmação de interesses comuns é vista tanto no nível de Cúpula e Ministerial quanto no nível da Cooperação Setorial, por meio de 16 Grupos de Trabalho, que visam identificar projetos concretos para a cooperação.

O acolhimento e a reafirmação de tratados e convenções seguidos por Índia, Brasil e África do Sul sobre temas globais em instâncias multilaterais – Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável, Não-Proliferação Nuclear, Uso Pacífico de Energia Nuclear, Mudança Climática, Segurança Internacional, Fontes Renováveis de Energia, Terrorismo Internacional, Metas do Desenvolvimento do Milênio - são destacados nos encontros de cúpula e ministeriais e têm como proposta a intensificação da cooperação em foros internacionais. Este trabalho em conjunto dos governos tem o objetivo maior de fortalecer o sistema multilateral aliada à reivindicação de maior participação dos países em desenvolvimento não somente com a reforma da ONU, mas também no Fundo Monetário Internacional com a alteração de quotas.

O que deve ser destacado, entre estes fatores, é a demarcação dos temas tratados em todas as esferas do IBSA com a conotação do desenvolvimento. O Fundo IBAS, que lançou o Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, em 2004, é apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e fundamentalmente destinado a acolher projetos a partir das capacidades e de experiências bem sucedidas dos três países. Por este meio, já foram financiados projetos em Guiné-Bissau, Haiti, Cabo Verde, Palestina, Burundi, Laos e Camboja – alguns projetos estão em andamento.<sup>190</sup>

Notadamente, o Diálogo IBSA tem um cunho político com designo sobre estrutura da política mundial, especificamente na reivindicação da mudança nas estruturas decisórias e um papel mais participativo de países em desenvolvimento. Nesta reivindicação encontram-se os elementos de identidade dos três países, ou seja, grandes democracias e

---

<sup>190</sup> No lançamento do IBAS Índia, Brasil e África do Sul comprometeram destinar US\$ 1 milhão anuais ao Fundo.

países em desenvolvimento. Por outro lado, o mecanismo de funcionamento IBSA, com a existência de vários grupos de trabalho sobre diversos temas importantes para os três países, dá sustentação à cooperação trilateral e fundamenta a própria identidade do grupo. De forma organizacional, os grupos de trabalho ficam sob a supervisão dos Coordenadores Nacionais que, por sua vez, são subordinados aos Pontos Focais, de responsabilidade das autoridades nacionais que exercem a direção executiva do IBSA em cada país. Os grupos de trabalho propiciam a cooperação setorial, onde ocorrem as trocas de experiências e estudos específicos de temas de interesses dos três países: Agricultura; Cultura; Defesa; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudanças Climáticas; Saúde; Assentamentos Humanos; Sociedade da Informação; Administração Pública; Administração Tributária e Aduaneira; Ciência e Tecnologia; desenvolvimento Social; Comércio e Investimento; Turismo<sup>191</sup>.

Os canais para o Fórum IBSA não se restringem ao aparato governamental e incorpora setores da sociedade civil. Em 2005 ocorreu no Rio de Janeiro o Seminário sobre Desenvolvimento Econômico com Equidade Social com o apoio da Unidade de Cooperação Sul-Sul do PNUD, temática de um dos eixos centrais da cooperação trilateral. O Terceiro Encontro de Cúpula de IBSA, em 2008, foi antecedido por fóruns de empresários<sup>192</sup>, acadêmicos, editores e mulheres. Estas vias que agregam variados setores da sociedade também apresentam estudos e propostas para serem adotadas pelas instâncias governamentais.

O processo de aproximação entre os três países causou uma profusão de interesses e contatos bastante perceptíveis na área acadêmica. Foram alavancados vários estudos sobre os países em específico e temas comuns como segurança, comércio e política externa.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Vários acordos de cooperação foram feitos nestes campos específicos.

<sup>192</sup> O Conselho Empresarial IBAS, criado em 2005, serve como exemplo de iniciativa extragovernamental, com finalidade de promover o comércio e investimentos entre os países participantes. Neste âmbito, um estudo aponta a necessidade de os três países investirem em infraestrutura de transportes, principalmente na portuária, para garantir o cumprimento da meta de aumentar o comércio extrabloco para US\$ 15 bilhões em 2010.

<sup>193</sup> A Fundação Ford fomentou vários projetos de estudos vinculados a universidades brasileiras sobre o IBAS. Como resultados, foram editados os seguintes livros: VILLARES, Fábio (org.). Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2006. Vaz, Alcides Costa (org.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina (Org.). *Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a coalizão IBSA*. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

Em 2006 foi realizado em Brasília o Primeiro Seminário Acadêmico do IBAS onde tiveram destaque questões sobre ciência, tecnologia, políticas públicas e desenvolvimento social, além de democracia e diversidade cultural<sup>194</sup>. Em agosto de 2008 foi realizado o Seminário "IBAS" no âmbito da III Conferência Nacional de Política Externa organizada pela FUNAG/MRE (Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das Relações Exteriores).<sup>195</sup>

Um dos objetivos do Fórum IBSA também é estimular a ampliação das trocas comerciais. Neste âmbito foram realizados acordos comerciais entre Mercosul-Índia e Mercosul-SACU (União Aduaneira da África do Sul) e Índia-SACU, para o estímulo de comércio entre os países partes e suas regiões. Em 2004 foi firmado em Nova Delhi o acordo preferencial entre o Mercosul e Índia. Em 2005, o Mercosul firmou dois acordos comerciais de preferências fixas: um com a Índia e outro com a União Aduaneira da África do Sul (SACU). Na I Reunião de Cúpula do IBAS, em 2006, os três países manifestaram interesse político e econômico para um possível acordo de livre comércio entre Mercosul, Índia e SACU.

Todas as iniciativas em conjunto podem ser analisadas como o fortalecimento do eixo Sul-Sul. Neste encaminhamento, argumenta-se que a iniciativa IBSA configura uma relação constitutiva de identidades e interesses entre os países envolvidos, Brasil e Índia em particular.

A análise específica do processo, mecanismos e ações firmadas dentro do IBSA, demonstra um modelo de cooperação "Sul-Sul" não restrito à cúpula governamental, embora o caráter principal esteja na esfera diplomático/governamental. Apesar da convergência política e demandas uníssonas como a busca de maior participação nas instâncias decisórias como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, o Diálogo IBSA volta-se para as grandes questões nacionais comuns aos três países. Neste sentido, o formato de cooperação, que agrega os vários grupos de trabalho, abre a perspectiva de incorporação de assuntos comuns e pertinentes à Índia, ao Brasil e à África do Sul. Um grande exemplo foi o ocorrido no Terceiro Encontro de Cúpula em Nova Délhi. Nesta

---

<sup>194</sup> *Academic Seminar of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) (2006: Rio de Janeiro). Papers presented at the First Academic Seminar of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) / Fundação Alexandre de Gusmão. – Brasília: FUNAG, 2008.*

<sup>195</sup> Este seminário reuniu vários acadêmicos e pesquisadores dos três países para apresentação de trabalhos de diversas áreas como política internacional, economia, saúde entre outros temas. Os textos apresentados neste seminário podem ser encontrados em [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

ocasião, a Índia, por decisão do Primeiro Ministro, circulou um *paper* sobre as possibilidades de cooperação na área de agricultura dentro do Diálogo IBAS e sugestões de como assegurar a segurança alimentar, questão de extrema relevância aos três países.

O reconhecimento internacional do compromisso dos três países em direção às resoluções pacíficas manifestadas pelo IBAS ficou evidente quando, em abril de 2010, a Autoridade Palestina pediu o apoio e intervenção do IBAS contra as decisões de Israel de manter seu projeto de expansão de assentamentos em Jerusalém Ocidental (AGÊNCIA ESTADO, 2010).

Em síntese, o IBAS se caracteriza por três aspectos, o da dimensão da parceria de projetos numa cooperação setorial que envolve os 16 grupos setoriais<sup>196</sup>, o da ajuda aos países pobres através do Fundo IBAS e o da concertação política que reafirma a cooperação em foros internacionais e posições conjuntas em assuntos globais. Sobre este último aspecto, afirmam uma maior participação dos países em desenvolvimento nos órgãos decisórios das instituições multilaterais. Na avaliação de Mukherjee, ministro indiano dos Assuntos Exteriores em 2008:

I am pleased to note that IBSA nations have a similarity of approach on many global issues, including UNSC reforms, the future of multilateralism, South-South Cooperation and multilateral trade negotiations. This has led to fruitful cooperation at various forums such as the UN, IAEA, WTO, G-77, G-20 and G-08 plus 5 outreach nations (MUKHERJEE, 2008).

Observa-se que, até 2010, houve 96% de convergência intra-IBAS nas votações da ONU (HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010). Há uma perspectiva, dentro da iniciativa IBSA, levada adiante pela cúpula governamental de que os países em desenvolvimento podem fomentar investimentos, cooperação em diversas áreas e comércio Sul-Sul. O interesse na interação dos países do IBSA a partir da identidade como democracias, países multiculturais, grandes países em desenvolvimento e com papéis estratégicos em suas regiões, conduz a uma identidade coletiva e à constituição de estruturas normativas internacionais, suportadas por cooperações, auxílio aos países pobres e estreitamento de interesses em foros multilaterais.

---

<sup>196</sup> Neste âmbito há o compromisso de desenvolvimento de dois satélites; exercícios navais com a Marinha dos três países, o IBSAMAR; cooperação na Antártica, o IBSA Ocean; reunião técnica com os dirigentes das administrações Aduaneira e Tributária; cooperação entre Escolas de Administração Pública entre outras iniciativas.

### **6.3.2. A formação do G-20 na OMC (Organização Mundial do Comércio)**

Marcadamente a atuação de Brasil e Índia na 5ª Reunião Ministerial da OMC, em Cancun, em 2003, nas negociações comerciais da Rodada Doha iniciada em 2001, reconduziu as negociações multilaterais na OMC e demarcou uma nova expressão nas relações entre Brasil e Índia, notadamente na coalizão do G-20<sup>197</sup>, sobre agricultura, criado na fase final de preparação para a reunião ministerial. A reunião de Cancun expôs na esfera das relações internacionais uma divisão entre países na medida em que se opuseram países desenvolvidos e em desenvolvimento. De imediato foi retomada a lembrança da antiga divisão Norte/Sul em que Brasil e Índia lideravam as reivindicações do Sul. Vários fatores diferenciam as condições das negociações em Cancun, visto que as estruturas organizacionais, o contexto internacional e posicionamento dos países no sistema internacional, bem como as posturas assumidas por Brasil e Índia são diferentes das que caracterizaram do antigo terceiro mundismo.

Mas o elemento a ser destacado na Rodada Doha é o grau de coesão entre os países em desenvolvimento e, neste sentido, Narlikar e Tussie (2004) creditam tal condição às características que decorrem da experiência passada, no GATT, dos países em desenvolvimento com coalizões e processos de negociação. O G-20 da agricultura é, então, um exemplo de uma coalizão bem sucedida em função destes fatores de aprendizagem do passado.

Especificamente, os países do G-20 se articularam para que as questões agrícolas se tornassem centrais na Rodada Doha através da demanda por acesso a mercados, através de redução de tarifas de importação, eliminação de subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno à produção. O G-20 é formado por países em que o setor da agricultura tem diferentes ponderações em exportações e produção interna. O ponto de assentimento que converge os membros do grupo é o efeito distorcivo dos subsídios, praticado por países desenvolvidos e proposição da liberalização do mercado agrícola dos países desenvolvidos. A reivindicação residia no fato da ausência de temas de uma reforma agrícola e seu impacto no comércio internacional.

---

<sup>197</sup> O G-20 foi formado em 20 de agosto de 2003, às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun e é composto por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

O G-20 teve uma proposta de atuação temática buscando a redução de subsídios agrícolas dos EUA e a abertura do mercado para estes produtos na União Europeia. Os holofotes para a Rodada Doha dizem respeito ao que foi interpretado como equilíbrio de poder nas negociações multilaterais. Entretanto, logo após o término da reunião ministerial em 2003, o posicionamento dos países em desenvolvimento foi classificado por Robert Zoellik, representante norte-americano para negociações comerciais, como o uso da tática de “*naysayers*” e o emprego da resistência. Como observou:

After the US pressed the EU to develop an agricultural framework that could achieve farm subsidy and tariff cuts far beyond those achieved in the last global trade negotiation, we asked Brazil and other agricultural powers to work with us. Brazil declined, turning instead to India, which has never supported opening markets, so as to emphasize north-south division not global agricultural reform (ZOELLICK, 2003).

Robert Zoellick se referia a uma característica peculiar do G-20, a de que o grupo era formado por produtores, exportadores e importadores agrícolas, grupos em que seus interesses nem sempre são convergentes. Brasil e Índia, líderes do G-20, em alguns aspectos não têm posições convergentes e foi este fator que levou Zoellick a remeter à antiga divisão Norte/Sul em que estes dois países produziram postura de defesa de reivindicações do Sul, particularmente no GATT. Entretanto, o papel da coalizão G-20 foi além do aspecto da divisão Norte/Sul e, sim, mudou a dinâmica negociadora no âmbito da OMC, mesmo não chegando a um final.

De fato, o Brasil como grande exportador agrícola inclina-se para a liberalização da área de agrícola, enquanto que a Índia, como a China, defende um mercado agrícola mais protegido. Mas, concretamente a coalizão G-20 na OMC significou uma demarcação de diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento numa contraposição a um texto apresentado sobre agricultura pelos Estados Unidos e União Europeia. Brasil e Índia, juntamente com outros países em desenvolvimento, se recusaram a aceitar arranjos laterais propostos por aqueles países desenvolvidos (NARLIKAR, 2006). Na observação de Arun Jaitley, ministro indiano do Comércio e Indústria em 2003, a necessidade de fazer alianças com países em desenvolvimento era necessária:

Our achievement in Cancun is that India and the developing countries have left their imprint on the WTO Agenda. We set the agenda at Cancun. The agenda was two-pronged: First, our strong demand for end to subsidies that rich countries provides to their farmers, which in turn, hurt our farmers, and two, our objections to areas such as

foreign investment. We had built strong alliances of the developing countries – G-22 on agriculture an G-16 on the Singapore issues ... Unlike in the past, the developed nations could not break our alliances. Third, this time our stand was not negative ... We did not always say no. We proactively engaged in the negotiations (JAITLEY, 2003).

Esta mesma percepção da necessidade de articulação entre os países em desenvolvimento<sup>198</sup> para uma voz unificada e de fazer diferente de outras coalizões formadas por países em desenvolvimento no passado também fazia parte da diplomacia brasileira. Celso Amorim, chanceler e representante brasileiro na OMC, em 2003, lembrou que já havia uma articulação prévia à reunião de Cancun com Índia, Argentina e África do Sul, mas que no momento das negociações e pelas condições desfavoráveis a estes países, o Brasil procurou congregar forças na articulação do G-20. Como Arun Jaitley mencionou que a Índia teria uma postura proativa, as negociações na OMC após Cancun mudaram e países em desenvolvimento, particularmente Brasil e Índia, passaram a ter papel central nas negociações. Nesta coalizão do G-20 o Brasil, como a Índia, passou a ser propositivo, diferente das posturas mais obstrucionista como na Rodada Uruguai (AMORIM, 2010a). O caráter assumido pelos países em desenvolvimento passou de uma simples coalizão de veto para uma agenda proativa e positiva (NARLIKAR, 2006).<sup>199</sup>

A qualidade da coalizão do G-20 ter tido um alto grau de coesão em Cancun chamou a atenção de pesquisadores justamente porque em outros momentos as coalizões não tinham esta sustentabilidade. Narlikar e Tussie (2004), com este propósito, encontram as origens da unidade do G-20 num processo de aprendizagem pela qual países envolvidos, propriamente Brasil e Índia, haviam passado. Esta experiência passada de países em desenvolvimento sugere um sistema de aprendizagem social, com duas décadas de história de coalizões entre os países participantes. Estas coalizões tinham a tipologia, segundo as autoras, de blocos ou temáticas. As de blocos são oriundas de fatores ideacionais e relacionadas com identidade, foram predominantes na chamada diplomacia do Terceiro Mundo – o G-10 formado pré-Rodada Uruguai é um exemplo – e tentavam adotar posições coletivas em todas as áreas temáticas. As

---

<sup>198</sup> O G-20 é composto pelos considerados países emergentes com Brasil, Índia, China, África do Sul e países do Grupo dos países Menos Desenvolvidos (LDC) como a Tanzânia.

<sup>199</sup> Brasil e Índia redigiram em conjunto o primeiro texto (Narlikar e Tussie, 2004).

temáticas são formadas por questões instrumentais e predominaram durante a Rodada Uruguai e dissiparam após o tema ser atendido. A chave para a manutenção da coalizão do G-20 em Cancun, sob esta análise, estaria no comportamento coordenado de Brasil, Índia e China, núcleo central da coalizão, que conseguiu evitar antagonismos internos, bem como evitou conflitos com outras alianças temáticas. A manutenção do G-20 estaria assim na manutenção da identidade como bloco mesmo que se concentrem em áreas temáticas específicas, corrigindo os desequilíbrios passados.

A mudança apresentada pelo G-20, como um bloco de países em desenvolvimento, cuja identidade é um fator constituinte do grupo, foi a não abertura a acordos bilaterais, instigados por países desenvolvidos, e pela não permissão de que as resoluções ficassem nas mãos também dos países desenvolvidos a exemplo do que foi o *Quad* (Comunidade Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão). A aprendizagem relatada por Nalikar e Tussie (2004) pode ser vista na seguinte observação de Amorim:

Não é simplesmente dizer “não, não quero; não vou fazer nada, não quero participar”, porque isso nós tentamos, de alguma forma, fazer na Rodada Uruguai, mas fomos levados de roldão porque esse tipo de posição não tem condição de prevalecer no cenário internacional sem procurar alternativas, sem ser propositivo, que é o que o Brasil e os países do G-20 têm que fazer (AMORIM, 2010a).

A centralidade obtida pelo G-20 teve outras razões além da postura inovadora propositiva, se deveu também ao papel que Brasil e Índia passaram a desempenhar no andamento das negociações. Alguns meses depois do encontro de Cancun, Robert Zoellik convidou Amorim para a retomada das negociações. Brasil e Índia passaram então, a compor um pequeno grupo em que consonâncias para o andamento das negociações são formadas tais como em 2004 com o *Group of Five Interested Parties* (Brasil, Índia, Austrália, Estados Unidos e União Europeia) e em 2006 com Austrália, Brasil, EU, Índia, Japão e Estados Unidos.

A conferência de Cancun e a não conclusão da Rodada Doha deve ser analisada por uma perspectiva que englobe o contexto internacional e a OMC dentro deste universo. Como indica Cruz (2005) a Roda Doha é a primeira iniciada após o fim da Guerra Fria, quase que simultânea às crises financeiras do final dos anos 1990 e iniciada após os ataques de 11 de setembro, refletindo crises nas relações internacionais. A tensão que emergiu em Cancun reflete então a tensão entre a regra majoritária que prevalece na OMC e o peso desigual de seus membros. Por este aspecto, em Cancun foi

ressuscitada a clivagem Norte/Sul, uma vez que várias coalizões, tipo blocos, de países em desenvolvimento foram formadas desde a fase preparatória de Doha, com certo grau de inserção.<sup>200</sup> Ainda, deve-se considerar que a OMC, como reguladora da atividade econômica internacional, limita a capacidade dos Estados implementarem políticas por seus próprios critérios .

Há, na OMC, uma tensão estrutural entre a regra majoritária inscrita em seus estatutos e o peso extremamente desigual de seus membros, o qual se faz sentir vigorosamente nos processos reais de tomada de decisão. Essa contradição se expressa por um conjunto de procedimentos informais e pela aquiescência geral aos resultados obtidos por esses canais. Essa disposição faltou em Cancun ... (CRUZ, 2005).

Retomando especificamente ao papel de Brasil e Índia, quando lideraram os países em desenvolvimento e quebraram a antiga prevalência das decisões do Quad (Comunidade Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão), percebe-se dois fatores a serem considerados. Primeiro, um aspecto em termos de poder. Brasil e Índia fizeram prevalecer suas posições quando não permitiram um acordo desejado por países ricos e, a partir de Cancun, a participação destes dois países no grupo de articulação política, quebrando assim a estrutura concentrada de poder nas negociações da OMC. Segundo, o da afirmação da identidade de Brasil e Índia como países em desenvolvimento, pois mesmo num quadro internacional de maior relevância econômica a identidade como países em desenvolvimento foi reafirmada.

Em 2005, por exemplo, na reunião Ministerial de Hong Kong, o G-20 procurou apoio em outras coalizões de países em desenvolvimento tal como o G-90, grupo que reúne países pobres da África, Ásia e América, bem como no Grupo de Cairns, grupo menos coeso de exportadores agrícolas liderados pela Austrália.

A posição brasileira no G-20 representa os interesses do setor agrícola brasileiro na definição da agenda da política comercial. Para a Índia, a Rodada Doha também deve atender o aumento de comércio dos países em desenvolvimento, reforma agrícola e acesso a mercados para produtos agrícolas não subsidiados. Mas, particularmente, a Índia tem o interesse de atender uma população que vive no país dependente de uma produção de subsistência e como disse Kamal Nath, no Mini-Encontro Ministerial de

---

<sup>200</sup> Grupo Africano, Grupo Caribenho do Pacífico, Grupo dos Países Menos Desenvolvidos, Economias Pequenas e Vulneráveis e o Grupo dos Países Afins.

2006 em Genebra, preocupado com a renda e a segurança alimentar de grande de milhões de pessoas, “*I can negotiate commerce, but not subsistence*”.

A Índia deseja proteger sua agricultura de subsistência da concorrência internacional e sua posição negociadora inicialmente era próxima dos europeus, que argumentavam sobre o papel multifuncional da agricultura e poderia atuar com a União Europeia. Perante a intenção de aproximar-se da Índia para uma coalizão, Brasil dirigiu-se às perspectivas indianas de atenção especial para as questões de segurança alimentar e tratamento especial e diferenciado, com a defesa de salvaguardas e produtos especiais. A aproximação do Brasil com a Índia com esta intenção teria ocorrido desde o início de 2003, dentro dos elementos de autonomia e desenvolvimento da perspectiva do governo que se iniciara. Para isso, o Brasil teve que reduzir suas demandas de acesso a mercado de bens agrícolas nos países em desenvolvimento. Observa-se que Brasil e Índia não têm propriamente interesses coincidentes, mas a diplomacia brasileira trabalhou para não desviar o debate da reforma agrícola do eixo Norte-Sul (RAMANZINI JR, 2009).

O maior impasse, entretanto, foi na Reunião Mini-Ministerial em julho de 2008 em Genebra. A partir de um pacote apresentado pela OMC com tetos acordados para subsídios domésticos concedidos pelos Estados Unidos e União Europeia, corte tarifário para acessos a mercados e aplicação de Mecanismos Especiais de Salvaguardas (SSM), para a proteção de pequenos agricultores rurais da abertura dos mercados. Enquanto Brasil, Estados Unidos e EU aceitaram o pacote, a Índia e a China - membro do G-20 - se contrapuseram. A Índia alegou que as tarifas estabelecidas pela OMC manteriam os subsídios dos países desenvolvidos e a questão do mecanismo de salvaguarda teria que ter um caráter especial para proteger os milhões de agricultores da abertura de mercados. Sobre estes fatores Índia e Brasil não convergiram (CARVALHO, 2010).<sup>201</sup>

Estas divergências colocaram a Rodada Doha mais uma vez longe de um acordo final. Mas, como na avaliação feita por Patriota no ano anterior, a lógica das negociações na OMC mudou após a formação do G-20. Como observa:

Independent of the results of Doha Round, the G-20 has already succeeded in modifying the dynamics at the WTO, making it more democratic, less of a club where the United States and then presented it to rest of the membership for cosmetic modifications. We

---

<sup>201</sup> Sobre estas divergências, Carvalho (2010) analisa sob a ótica das resistências domésticas ao desempenho do Brasil e influenciou na conduta negociadora internacional brasileira por coalizão.

have made the Doha Round more of a truly interactive environment for more legitimate consensus building (PATRIOTA, 2007).

A avaliação feita por Patriota deve-se fundamentalmente a atuação conjunta e a inclusão da participação de Brasil e Índia no núcleo de tomada de decisão da OMC. Mesmo após a paralisação de 2008, o ministro indiano Ananda Sharna ressaltou o papel do G-20 como pivô na direção da agenda da agricultura e evocou a manutenção do grupo, bem como a necessidade dos países em desenvolvimento trabalharem juntos (SHARNA, 2009). Brasil e Índia continuam apostando na multipolaridade do processo negociador.<sup>202</sup>

O papel específico do G-20 na Rodada Doha tomou posição central pela interpretação imediata de uma nova divisão Norte/Sul. Uma análise detalhada encaminha para a percepção das diferenças, no entanto, do antigo terceiro-mundismo e pontua o ativismo, as proposições e a participação de países do Sul no núcleo de decisões da OMC, ausentes no período anterior. Mas a categoria de países em desenvolvimento foi fundamental para a unidade da coalizão, em que os ajustes de interesses foram requisitos para a atuação conjunta.

### **6.3.3. O G-04 e o Conselho de Segurança da ONU**

O Conselho de Segurança é o órgão da ONU que representa maior concentração de poder, uma vez que conserva cinco membros permanentes - Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Rússia e China – e, dentro da interpretação da necessidade de reforma da ONU, é o que mais requerido para uma mudança. Sobre este aspecto, Brasil e Índia, empreendem uma campanha para uma reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU.

Com a responsabilidade de decisão sobre questões de segurança e paz internacionais, os cinco membros permanentes tem poder de veto. Na atual estrutura, além destes cinco membros permanentes, compõem o Conselho mais 10 países que são eleitos

---

<sup>202</sup> Como informa o Itamaraty: “Após a paralisação das negociações multilaterais, em dezembro de 2008, o G-20 tem defendido: (i) a retomada das tratativas, com base nos textos de modalidades daquele mês, que garante equilíbrio de concessões entre os diferentes setores e países, alcançado após sete anos de negociações; (ii) a primazia do caráter multilateral do processo negociador; (iii) o respeito ao mandato de Doha, particularmente no que tange aos princípios, conceitos e modalidades pré-acordados; e (v) a centralidade dos temas agrícolas para a Rodada Doha”.

por dois anos, sem poder de veto. Os cinco membros permanentes com poder de veto mantêm uma estrutura de poder do mundo pós-45, com a fundação da ONU.

Fundamentalmente, cabe ao Conselho de Segurança determinar medidas coercitivas e intervenção militar, quando ocorrer “ameaças à paz”. O Conselho, respaldado pelo capítulo VII da Carta da ONU tem o monopólio sobre a intervenção militar ou não. Este Conselho também fica impedido de atuar quando não existe consenso entre os cinco membros permanente (P-5), fato que o tornou pouco atuante durante a Guerra Fria, uma vez que as duas potências EUA e União Soviética eram membros permanentes, ambos com poder de veto. Esta estrutura foi questionada por Brasil e Índia no período da Guerra Fria.

Ainda hoje no Conselho de Segurança da ONU há um jogo diplomático, definido em termos de poder, na tentativa de manter congeladas as hegemonias herdadas do século XX, que acabam tendo que decidir sobre um leque imenso de questões que envolvem a interveniência em questões nacionais e, por consequência, em questões de direitos humanos, crises humanitárias e meio ambiente (SARDENBERG, 2009). Mas, se o mundo de hoje tem menos ameaças de uma guerra geral, os riscos à paz e à segurança coletiva ainda são questões da agenda internacional. Contra esta estrutura do Conselho, que ainda agrega congelamento de poder, há um movimento de reivindicação de legitimidade. Nos anos 1990, de forma individualizada, Brasil e Índia, declararam defesa da mudança do Conselho e manifestaram candidatura para compor o órgão.

Deve-se lembrar que no período da Guerra Fria, países em desenvolvimento, de uma forma geral, buscaram condições de autonomia e modificações da ordem internacional, fator que dá particularidade ao Brasil e Índia. “Para estes, os ganhos viriam à medida que conseguem avanços em suas reivindicações específicas, sejam vantagens tarifárias, juros subsidiados, ou o prestígio derivado das posições em favor da paz” (FONSECA, 1998: 216). Hoje, em condições mais favoráveis, ao serem considerados poderes regionais e com economias preponderantes, continuam as reivindicações por uma ordem menos assimétrica.

Brasil e Índia notadamente buscam a redução de assimetrias do sistema internacional através de uma mudança na governança global e, neste aspecto, revelam o anseio pela reforma da ONU - com a revitalização da Assembleia Geral e do ECOSOC (Conselho Econômico e Social) - e especificamente do Conselho de Segurança. Brasil e

Índia já têm uma tradição de contestação da ordem estabelecida e nos anos 2000 redimensionaram e intensificaram uma campanha para tornarem mais democráticas e equitativas as instituições da governança global.

Em 2004 formalizou-se o G-04 com Brasil, Índia, Japão e Alemanha com a proposta de expansão dos membros permanentes e não-permanentes para o Conselho de Segurança da ONU e maior participação de países em desenvolvimento entre as duas categorias. Em 2005 o G-04 apresentou o projeto L.64 em que prevê um Conselho expandido para 25 membros. Os novos assentos permanentes seriam distribuídos entre os vários continentes, com dois assentos para a África, dois para a Ásia, um para a Europa e um para América Latina e Caribe (BRASIL, Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores). Sobre o G-04 Sardenberg faz a seguinte avaliação:

O grupo é, essencialmente, uma aliança para um propósito específico, até pelas características políticas estratégicas próprias a cada um de seus membros e pelos interesses relativamente diversificados em relação aos resultados que a reforma ensejará. Diferenças de opinião já levaram a afastamentos em determinados períodos – Japão em 2006 e a Alemanha em 2007. Atualmente, o Grupo parece haver recuperado sua unidade, mas será preciso refletir de forma mais sistemática sobre como agir conjuntamente no atual contexto (SARDENBERG, 2009).

Brasil e Índia mantêm suas articulações e, especialmente, coadunam suas candidaturas sob a justificativa de um órgão mais representativo, democrático e legítimo. Seus respectivos apoios são fortalecidos através do IBAS, embora suas plataformas sejam as lançadas pelo G-04. Em todas as comunicações ministeriais do IBAS há a explicitação da necessidade de uma urgente reforma do Conselho de Segurança da ONU.

A reivindicação de Brasil e Índia é justificável a partir da compreensão do processo de mudança em curso no sistema do poder mundial através das alterações das instituições de governança global, com enfoque no Conselho de Segurança da ONU, e da convergência de posições dos poderes regionais, com a finalidade de moldar este processo. Ainda que esteja em curso uma campanha conjunta com a Alemanha e Japão para a reforma do Conselho da ONU, Brasil e Índia convergem nas argumentações.

O posicionamento brasileiro tem o seguinte embasamento:

O mundo atual não é, naturalmente, o de 1945. Na distribuição internacional de poder, os países em desenvolvimento aparecem hoje crescentemente como interlocutores imprescindíveis para o encaminhamento eficaz das grandes questões internacionais. A responsabilidade diferenciada inicialmente conferida aos cinco membros permanente pela manutenção da paz e da segurança internacionais tende a ser mais compartilhada com

outros Estados. No que diz respeito às operações de manutenção da paz, por exemplo, embora os cinco membros permanentes ainda arquem com maior parte do ônus financeiro, são países em desenvolvimento os que se tornaram grandes contribuintes de tropas. Além disso, sem prejuízo dos princípios da segurança coletiva, o envolvimento de atores regionais no encaminhamento de conflitos é cada vez mais frequente (BRASIL, Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores).

A proposição indiana para a reforma do Conselho de Segurança parte de princípios semelhantes:

The diagnosis, I would stress, is clear. There are many elements to mention, but I shall just give you three examples. The first is that when the UN was founded, the Security Council was 11 members out of a total membership of 51; in other words, 22% of the UN's members in the Security Council. Today it is 15 out of a total membership of 192; so, fewer than 8%, which means that larger as well as larger percentage of countries feel unrepresented, unheard in the primer institution for the maintenance of peace and security. (...) There is also the fact that the five permanent members of the Security Council, with their permanent positions there and their right to veto, are all there because they happen to have won a war 65 years ago. Now, when can you think of any institutional arrangement which is justified by an event of history that took place six-and-a-half decades ago? (THAROOR, 2010).

No encontro entre o Primeiro Ministro Manmohan Singh e o Presidente Lula em abril de 2010, em Brasília, foi reafirmado o compromisso entre os dois países para a reforma da ONU e do Conselho de Segurança. Na mesma ocasião, o presidente Lula agradeceu o apoio da Índia à eleição do Brasil como membro não-permanente do Conselho de Segurança no biênio 2010-11 e reiterou o apoio brasileiro à candidatura da Índia para o período 2011-12.

O ano 2011 tornou-se especial para analisar Brasil e Índia no Conselho de Segurança, pois esta é a terceira vez que coincide mandatos dos dois países como membros rotativos. A posição de Brasil e Índia é reforçada pela coordenação provinda do IBAS, que fortalece as posições individuais de cada um de seus membros. Como previu o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, “em 2011, quando os [três] países coincidirão no CSNU, esse exercício de coordenação será mais do que necessário, mas contará com o pano de fundo de um histórico substantivo de articulação política” (BRASIL, Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores, 2010).

Na votação da Resolução 1973 (2011) de 17 de março Brasil e Índia se abstiveram sobre a Intervenção Militar na Líbia. A intervenção foi aprovada com 10 votos, mas cinco

países se abstiveram: Rússia, China, Alemanha e Brasil e Índia.<sup>203</sup> Os Estados Unidos, Grã-Bretanha e França foram a favor da intervenção na Líbia.

#### **6.3.4. O diálogo no formato BRIC (Brasil, Rússia, China e Índia)**

Em 2003, a denominação BRIC, sigla correspondente ao Brasil, Rússia, Índia e China, originalmente criada por Jim O'Neill, chefe de pesquisas econômicas globais da Goldman Sachs<sup>204</sup>, surgiu como caracterização das economias destes países como emergentes e que estariam entre as maiores economias do mundo nos próximos 50 anos. Este termo, BRIC, popularizou-se principalmente no meio jornalístico e serviu, de forma recorrente, para comparações das variáveis econômicas entre Brasil, Rússia, China e Índia. Ao mesmo tempo, estes países também são definidos como “poderes emergentes”, países com preponderança regional e aspiração para papel global.

Ocorre que entre estes países uma esfera de interesses começou a ser compartilhada num diálogo no formato BRIC. À margem da sexagésima primeira sessão da ONU, em 2006, encontros regulares entre os ministros de relações exteriores destes quatro países passaram a ocorrer. Quando decidiram se reunir à margem da Assembléia Geral da ONU a proposta foi acompanhar encontros promovidos por organismos multilaterais para o exame de grandes temas da agenda internacional. A partir de 2008, na Rússia, o grupo começou a tomar um corpo próprio com reuniões ministeriais entre Brasil, Rússia, Índia e China com o início de um diálogo para estabelecer formas de cooperação em áreas como energia, meio ambiente e comércio. De uma classificação econômica, passou a ocorrer, então, a efetivação de uma aproximação de âmbito político.

Em 2009 ocorreu a primeira Cúpula do BRIC em Ecatimburgo na Rússia, iniciando encontros regulares entre os chefes de Estado e de Governo. O BRIC tornou-se um mecanismo, embora informal, de articulação política. Com a intenção de discutir vários temas internacionais como, exemplo, meio ambiente, segurança alimentar, energia e reforma da ONU, o encontro de 2009 foi coincidente com a crise financeira internacional e a questão econômica tomou destaque.

---

<sup>203</sup> Observa-se que os países que compõem o BRIC se abstiveram.

<sup>204</sup> *Global Economics Paper No. 99: Dreaming with BRICs: The Path to 2050*. October, 2003. <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-dream.html>

Desde 2008 há encontros regulares dos ministros das finanças dos quatro países. Em 2009, à margem da Reunião Ministerial do G-20 (financeiro), em Londres, ocorreu juntamente com o encontro de ministros das finanças o encontro dos presidentes dos Bancos centrais que contribuiu para o processo de consolidação do grupo. Coordenou-se então a reivindicação para maior participação dos países em desenvolvimento na reforma das instituições financeiras FMI e Banco Mundial. No encontro de 2009 dos ministros das finanças de 2009 ocorreu também a articulação prévia para o encontro do G-20 (financeiro) em Pittsburgh.

Em 2010, paralelamente ao IV Encontro de Cúpula do IBAS, em Brasília, ocorreu o II Encontro de Cúpula do BRIC. Nesta ocasião, em declaração conjunta, os países do BRIC reafirmaram apoio a uma ordem internacional multipolar e a ONU como instituição central para condução da multipolaridade, o que requer uma organização mais representativa e afirmaram, entre outros assuntos, a intenção de diversificar fontes renováveis de energia. Em Brasília, pontuaram a necessidade de uma reforma na arquitetura financeira internacional.

A estrutura do sistema financeiro e monetário internacional tornou-se o maior tema em questão para os países do BRIC. Concomitante ao encontro de Brasília de aconteceu um seminário de *think tanks* - Cúpula BRIC de *Think Tank* - em que foi discutido o papel como o BRIC poderia ter maior influência no sistema financeiro internacional. O tema central do encontro foi o de discutir meios de constituir um mecanismo monetário alternativo ao dólar. Entre as várias ideias lançadas pelos especialistas dos quatro países estiveram a defesa da mudança das estruturas do FMI e a possibilidade da existência de uma moeda que não se baseie em um só país, ao menos para trocas comerciais locais.<sup>205</sup> A III Cúpula do BRIC foi realizada na China, em 2011, com a participação da África do Sul como novo membro deste grupo de concertação política.

Os países que compõem o BRIC fortaleceram alianças no FMI e no G-20 (financeiro) e passaram a ser reconhecidos como uma instância negociadora, inclusive com os Estados Unidos. A maior coordenação do BRIC diz respeito às posições econômico-financeiras e é mais uma instância de articulação entre Brasil e Índia.

---

<sup>205</sup> Este seminário foi organizado pelo IPEA e reuniu acadêmicos e servidores dos quatro países.

### **6.3.5. A participação no G-20 Financeiro**

A crise financeira de 2008-2009 evidenciou duas tendências das relações econômicas internacionais: a vulnerabilidade econômica dos Estados Unidos, e também das economias da União Europeia e do Japão que foram duramente afetadas por esta crise; outra tendência foi o papel das economias emergentes como fundamental para contenção da crise. A economia chinesa alcançou a posição de segunda maior do mundo e as economias indiana e brasileira se demonstraram importantes na condução de frear os efeitos da crise em seus países.

As economias dos países em desenvolvimento já vinham aumentando suas participações nos indicadores da economia mundial antes da crise de 2008-2009. No entanto, a crise acelerou a necessidade de coordenação das maiores economias mundiais para a contenção desta e de futuras crises. O G-20, grupo das maiores economias mundiais, que já funcionava como um foro de encontro de Ministros da Fazenda e Presidentes do Banco Central, desde 1999, passou a ser, a partir de 2008, um encontro de chefes de Governo e de Estado para o debate dos temas econômico-financeiros e de medidas importantes para a economia mundial.<sup>206</sup> As maiores economias do mundo - o G-07 - perderam o caráter exclusivista de decisões sobre a economia mundial e emergiu, então, a necessidade de participação de economias em desenvolvimento nas decisões econômico-financeiras mundiais.

A participação de Brasil e Índia no G-20 refletiu a importância de suas economias e se tornou mais um espaço de coordenação de propósito entre os dois países. O peso de Brasil e Índia nas decisões da economia mundial já vinha se confirmando com a participação no diálogo ampliado do G-08 mais cinco (México, Brasil, China, Índia e África do Sul). As cúpulas de Washington, novembro de 2008, de Londres, em abril de 2009 e Pittsburgh, setembro de 2009, confirmaram a necessidade da participação das chamadas economias emergentes, entre elas Brasil, Índia e China, para a estabilidade da economia internacional. A Cúpula de Pittsburgh estabeleceu mudanças fundamentais:

---

<sup>206</sup> O G-20 financeiro é formado por África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

Designamos o G-20 como o principal foro para a nossa cooperação econômica internacional. Criamos o Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Bureau – FSB*) para incluir as principais economias emergentes e saudamos seus esforços em coordenar e monitorar o progresso no fortalecimento da regulamentação financeira (ITAMARATY: Cúpula de Pittsburgh – Declaração dos Líderes).

O Encontro de Cúpula do G-20 em Pittsburgh foi significativo para o movimento de reforma de instituições que formam a governança mundial. Nesta ocasião, a arquitetura financeira das instituições de Bretton Woods, FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial – erigidos no pós-Segunda Guerra-, tiveram alterações no sentido de redistribuição das quotas destas instituições para que os países de economias emergentes se tornassem mais representadas.<sup>207</sup> Brasil e Índia, entre outros países em desenvolvimento, passaram a ter maior participação nas quotas e poder voto como estabeleceu a declaração da cúpula:

Estamos comprometidos com uma transferência das quotas de participação no Fundo Monetário Internacional (FMI) para os mercados emergentes e os países em desenvolvimento dinâmicos de, no mínimo, 5% dos países sobre-representados para países sub-representados, utilizando a fórmula atual de quotas como a base para esse trabalho. (...) Enfatizamos a importância de adotar-se, no Banco Mundial, uma fórmula dinâmica que reflita sobretudo a evolução do peso econômico dos países e a missão de desenvolvimento do Banco, e que gere um aumento de pelo menos 3% do poder de voto dos países em desenvolvimento e em transição, em benefício dos países sub-representados. Tendo presente a contribuição dos países sobre-representados, será importante proteger o poder de voto dos países pobres menores (ITAMARATY: Cúpula de Pittsburgh – Declaração dos Líderes).

A crise financeira de 2008-2009 acelerou este processo e confirmou a importância dos países em desenvolvimento na economia mundial. Os países que formam o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) atuaram em conjunto e no encontro de Cúpula em Londres, anterior a de Pittsburgh, tinham proposto uma transferência de 7% no FMI para países de economia emergente e 6% do poder de voto dos países em desenvolvimento no Banco Mundial.

A conclusão das negociações iniciais do processo de transferência se deu no encontro de Cúpula de Gyeongju, Coréia do Sul, em novembro de 2010. Mas o que este processo explicita é a falta de capacidade e legitimidade do G-07 (grupo das principais

---

<sup>207</sup> O processo de transferência de quotas e votos é decidido por consenso entre os membros.

economias do mundo) e as instituições financeiras de Breton Woods em resolveram a crise financeira de 2008-2010. Na avaliação do Ministro da Fazenda brasileiro Guido Mantega,

conforme vínhamos pleiteando desde 2006, em Cingapura, em Washington, e ano passado, em Pittsburgh, há agora uma nova correlação de forças que reconhece o protagonismo dos emergentes. O Brasil mudou de status e hoje tem uma nova influência maior até que sua participação em cotas (Declaração de MANTEGA, 2010).<sup>208</sup>

No começo de 2009, o Primeiro Ministro indiano Manmohan Singh julgava que “*as for putting more Money into IMF, I can assure you that we will do our bit. India does not need IMF funding but we are ready to contribute to IMF resources on the scale required to reflect the rebalancing of quotas we want in favor of developing countries*” (SINGH, 2009).

A mudança que entrelaça a composição de quotas no FMI e a condição de alguns países em desenvolvimento como os do BRICS, notadamente Índia e Brasil, é que estes países não precisam de créditos provindos do Fundo.<sup>209</sup> No caso específico da Índia e também da China, estes países mantiveram as contas de capitais relativamente fechadas, permitindo a revisão de alguns conceitos do Fundo.

Robert Zoellick, na função de presidente do Banco Mundial, ao avaliar o papel dos países em desenvolvimento que resistiram à crise de 2008-2009, considerou que o conceito de Terceiro Mundo não tem mais aplicação nos dias atuais. Na sua interpretação, a participação dos países em desenvolvimento contribuiu para a cooperação e multilateralismo e estas mudanças seriam “as placas tectônicas econômicas e políticas se movendo”.<sup>210</sup>

As pequenas mudanças internas ocorridas nestas instituições financeiras comprovam a importância e contribuição de Brasil e Índia para a estabilidade da economia internacional.

### **6.3.6. BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China)**

A mudança climática tornou-se um tema de prioridade na política internacional e discutido como um regime internacional na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

---

<sup>208</sup> Em 2008 a quota brasileira era de 1,38, em 2010 a quota brasileira foi para 2,32%.

<sup>209</sup> Hoje não somente países em desenvolvimento e países pobres precisam de auxílio do Fundo Monetário Internacional, mas Grécia, da zona do euro, Irlanda e Islândia também precisaram recentemente.

<sup>210</sup> No momento da formação do G-20 na OMC em 2003, Robert Zoellick era o representante americano para negociações comerciais.

Mudança do Clima (UNFCCC) e o Protocolo de Kyoto. Na Conferência das Partes, a COP-15, que se realizou em Copenhague, em dezembro de 2009, Brasil, África do Sul, Índia e China negociaram conjuntamente, formando o BASIC<sup>211</sup>. Apesar de aproximadamente trinta países terem participado da discussão, a negociação central para uma alternativa se deu por um limitado grupo de países, os Estados Unidos, na figura do chefe de Estado Barack Obama, de um lado, e os chefes de Estado e de Governo, Presidente Lula do Brasil, Presidente Jacob Zuma da África do Sul, Primeiro Ministro Manmohan Singh da Índia e o Primeiro Ministro Wen Jia-Bao da China.

A alternativa foi um Acordo *Copenhagen Accord*, no qual a contribuição dos países desenvolvidos para um fundo contra o aquecimento global de 30 bilhões de dólares até 2012 e o compromisso de redução de emissões de 20% até 2020, índices considerados abaixo do desejado. No entanto, não foi possível a adoção do documento pela Conferência das Partes (COP) pela ausência de consenso. Para Amorim (2010) as negociações na forma do BASIC demonstram uma mudança na governança global que já está em caminho, mas o esforço teria sido nulo por ser ineficiente, particularmente sobre o posicionamento dos Estados Unidos nos aspectos de financiamento e comprometimento de emissões, mas também pela exclusão de alguns países das negociações. Na avaliação de Wilkler (2010) a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Copenhague demonstrou que os Estados Unidos não acreditam em multilateralismo e que o cenário da negociação teria sido autista, porque países pequenos são sempre deixados de fora.

No período entre a COP-15 em Copenhague, 2009, e COP-16, em Cancun, 2010, ocorrem alguns encontros ministeriais preparatórios do BASIC, entre ministros responsáveis pela área de meio ambiente destes países. Em Nova Délhi, em janeiro de 2010, eles enfatizaram o compromisso de trabalharem como grupo e juntos com o G-77&China para a COP-16. Houve a manifestação da intenção do BASIC não ser somente um fórum de coordenação, mas também de cooperação sobre reduções e temas de ciência e tecnologia climática, além de trocas de informações, vinculado à cooperação Sul-Sul (BASIC GROUP, 2010). A continuidade do diálogo se deu nos encontros na África do

---

<sup>211</sup> O BRIC não teve um papel nas negociações sobre meio ambiente, a Rússia é distante das questões de mudança climática (BARROS-PLATIAU, 2010).

Sul em abril de 2010 (*Third Meeting of BASIC Ministers, Cape Town*) e em julho no Rio de Janeiro (*Fourth Meeting of BASIC Ministers*).

Na conferência do encontro do IBAS em 2010, em seu discurso Manmohan Singh, Primeiro Ministro indiano, ressaltou que:

Our three countries have closely consulted each other on climate change issues. The Copenhagen Accord was made possible due to the efforts of the BASIC countries. The Copenhagen Conference has decided by consensus to continue multilateral negotiations on two parallel tracks – the Bali Action Plan and the Kyoto Protocol (SINGH, 2010).

Sobre o encontro de Cancun, o consenso dos quase 200 países que participaram foi maior e, como resultados, foram firmados a criação de um Fundo Verde e a extensão do Protocolo de Kyoto para além de 2012, quando expira o tratado. À parte dos interesses particulares de que cada país tem sobre questões climáticas, o BASIC serve de exemplo de como Brasil e Índia se articulam em negociações internacionais e, desta forma, como os envolvimento destes dois países no mundo político imprimem uma identidade de grandes países em desenvolvimento na reforma da governança global.

#### **6.4. Relações Bilaterais: parceria estratégica**

A Índia, com o restabelecimento das prioridades a partir do fim da Guerra Fria, primou pela ampliação das relações econômicas, incluindo o interesse pela América Latina e o Brasil. Em 1997 o governo indiano lançou o FOCUS LAC programa em parceria com o setor privado para incentivar a expansão de negócios na América Latina e Caribe. Em 2001, em São Paulo, foi aberta uma representação do (ITPO) *India Trade Promotion Organisation*, vinculado ao Ministério do Comércio Indiano.

Nas relações bilaterais indo-brasileiras, do início dos anos 1990 até 2002, paralelamente ao reconhecimento das potencialidades de diálogo e cooperação, da visita do Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso à Índia, os tratados de cooperação compreenderam assuntos de ciência e tecnologia, como o início da cooperação técnica bilateral no campo do etanol. Entretanto o fluxo comercial entre os dois países não teve um aumento significativo. Em 2001, no âmbito das negociações multilaterais do comércio assistia-se a atuação conjunta dos dois países na Declaração da TRIPS e Saúde Pública, fator de interesse particular dos países em desenvolvimento.

A partir de 2003, com o governo Lula, a prioridade direcionada aos países em desenvolvimento pelo governo brasileiro representou o ponto chave para o aprofundamento das relações entre Índia e Brasil e o estreitamento das relações bilaterais entre os dois países, inclusive o aumento expressivo das relações comerciais.

O IBAS é o elemento chave deste novo rumo das relações indo-brasileiras, uma vez que é fruto da dimensão da cooperação Sul-Sul e ao mesmo tempo catalisador destas relações. O IBAS impulsionou vários encontros entre os ministros das relações exteriores e chefes de Estado e Governo do Brasil e da Índia, ocasiões em que também ensejaram o aprofundamento das relações bilaterais. Em função do encontro de Cúpula, o primeiro ministro indiano Manmohan Singh veio ao Brasil duas vezes, em 2006 e 2008, num período de quatro anos. Simbolicamente estas visitas demonstram a proximidade existente entre os dois países, visto que a última visita de um chefe de governo indiano havia ocorrido há 38 com a visita de Indira Gandhi ao Brasil em 1968.

Logo em junho de 2003, o ministro de Negócios Estrangeiros indiano esteve em viagem oficial no Brasil para acordos bilaterais na mesma ocasião do lançamento do IBAS. Em 2004 foi a vez de Amorim ir à Índia e, assim, sucessivas viagens ocorrem no período entre 2003 e 2010, nos níveis ministeriais e governamentais. Neste período, o presidente Lula foi à Índia em 2004, 2007 e 2008.

Em 2004, no discurso oficial de chegada à Índia, o Presidente Lula fez as seguintes considerações:<sup>212</sup>

Desde o dia em que tomei posse, 1º de janeiro do ano passado, em meu discurso anunciei que a Índia seria um parceiro estratégico para o Brasil, pela similaridade que temos tanto na possibilidade de crescimento econômico, das inovações científicas e tecnológicas, como também na similaridade dos problemas. Penso que Índia e Brasil, juntos, podem construir uma força política capaz de contribuir para a geografia comercial do mundo mude para melhor, atendendo os interesses do povo mais pobre do planeta (LULA, 2004).

Nesta circunstância, em 2004, entre o aprofundamento de cooperação em áreas já estabelecidas, foram lançados o Fórum Empresarial Brasil/Índia e um texto sobre o

---

<sup>212</sup> Nesta ocasião, o Presidente Lula foi convidado de honra do Dia da República (*Chief Guest at the Republic Day*), tal como foi Fernando Henrique em 1996. A comitiva brasileira envolveu vários ministérios - Desenvolvimento Indústria e Comércio; Agricultura; Relações Exteriores; Turismo e Planejamento - e comitiva empresarial.

Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Índia.<sup>213</sup> A visão estratégica exposta pelo presidente brasileiro era de que as alianças nas negociações internacionais poderiam ser reforçadas com o aumento do comércio bilateral.

Alinhado por vários posicionamentos em conjunto como IBAS, o G-20 na OMC e o G-04 sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a Parceria Estratégica entre Brasil e Índia foi firmada em setembro de 2006 na primeira viagem de Manmohan Singh ao Brasil, concomitante a I Cúpula do IBAS. Em seu discurso, o Primeiro Ministro indiano expôs:

I convey to President Lula today that India will support all efforts to ensure a qualitative transformation of our bilateral relations and their elevation to that of strategic partnership. (...) To further facilitate and coordinate cooperation in various areas, a strategic dialogue has been agreed to. (...) India and Brazil have a long tradition of cooperation in international fora including on global trade and economic issues (SINGH, 2006).

Acordos e Memorandos de Entendimentos foram arregimentados nas áreas de cooperação científica, tecnológica e cultural; normas técnicas; serviços aéreos; proteção fitossanitária e assentamentos humanos; acordo entre a Petrobrás e companhias indianas. Em Comunicação Conjunta de Brasil e Índia observou-se o crescimento bilateral de investimentos e comércio, o repúdio ao terrorismo, além do compromisso de trabalharem conjuntamente no G-04, no G-20 da OMC e a necessidade de reforma no FMI. Em 2007, na viagem preparatória para a segunda visita oficial de Lula à Índia, o Ministro Celso Amorim e o Assessor para Segurança Nacional da Índia M. K. Narayanan iniciaram um diálogo estratégico na área de defesa.<sup>214</sup> Em 2010 ocorreu a I reunião do Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia.

Na segunda visita de Estado do Presidente Lula à Índia, em junho de 2007, ocorreu o lançamento do Foro de Lideranças Empresariais Brasil-Índia, dentro da perspectiva de

---

<sup>213</sup> O ACP Mercosul-Índia entrou em vigor em 1º de junho de 2009. Como indica mensagem oficial do Itamaraty “seu escopo abrange aproximadamente 450 produtos de cada lado, totalizando cerca de 900 linhas tarifárias. Os 450 itens incluídos pela Índia distribuem-se entre o setor químico (120 itens), máquinas, caldeiras e aparelhos mecânicos (90 itens), têxteis (40 itens) e peles e couros (35 itens). Além de um texto base, contendo regras sobre comércio de bens, valoração aduaneira, antidumping e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias, o Acordo possui anexos sobre regras de origem, salvaguardas preferenciais e solução de controvérsias”.

<sup>214</sup> Em 2007 foram firmados: Acordo em Co-Produção Audiovisual; Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo República da Índia sobre Assistência Mútua em Matéria Aduaneira; Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo República da Índia sobre Cooperação para a Ampliação da Estação Brasileira Terrestre de Recepção e Processamento de Dados dos Satélites de Sensoriamento Remoto da Índia.

aumentar comércio e investimentos entre os dois países. Na mesma viagem o presidente Lula recebeu o Prêmio Jawaharlal Nehru, ocasião em que fez as seguintes referências:

Só temos a ganhar com a união de forças entre nossos países. Foi essa a lição que Nehru ensinou ao inspirar o surgimento do Movimento dos Não-Alinhados. Hoje, sua visão ganha novo relevo com a ascensão econômica de países de dimensão continental e a nova feição que a globalização traz às relações internacionais. Nossas opiniões são ouvidas e respeitadas. A inclusão das grandes nações do Sul nas instâncias decisórias globais é fundamental para a construção de uma ordem internacional mais representativa, solidária e pacífica (LULA, 2007).

Ainda em 2007, o presidente brasileiro e o Primeiro Ministro indiano se encontraram em função de II Cúpula do IBAS na África do Sul. Em 2008, em Nova Délhi ocorreu a III Cúpula do IBAS, o que reconduziu o presidente Lula à Índia e a reafirmação da concertação política e a escolha de posturas pragmáticas para resolver problemas que envolvem os três países. A primeira viagem ao exterior da presidente indiana Pratibha Patil foi ao Brasil, em 2008, em seguida para o Chile e México, países da América Latina.

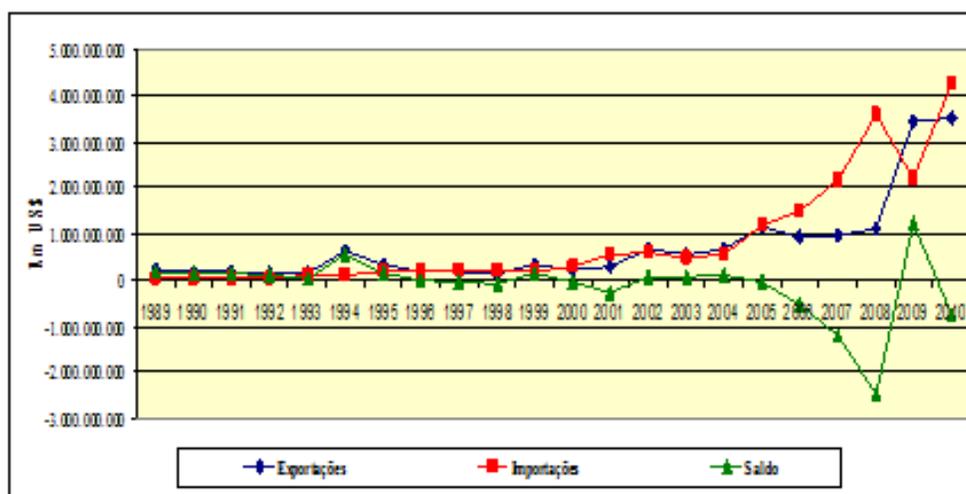
Em Brasília, em 2010, a cargo da IV Cúpula IBAS e II Cúpula do BRIC, Brasil e Índia apresentaram Declaração Conjunta com a intenção de aprofundar a parceria estratégica; ampliar a cooperação nas áreas de energia, ciência, tecnologia, defesa, entre outros. Especialmente, saudaram a convergência entre Brasil e Índia em foros multilaterais, o IBAS e o BRIC, visto que estas instâncias apresentam a importância que os países em desenvolvimento estão assumindo na construção de uma ordem internacional multipolar mais equilibrada.

Sobre o tema de desarmamento, o discurso do Presidente Lula, proferido internacionalmente, foi sustentado por ideias similares ao indiano, especificamente as ideias expostas no *Action Plan* proposto por Rajiv Gandhi em 1988 na ONU, que apresentava a eliminação dos armamentos nucleares por todos os países ao mesmo tempo.

Nas relações econômicas, os modelos de economia fechada conduzidos por Brasil e Índia ao longo da segunda metade do século XX contribuíram para a condição de distanciamento comercial. Da mesma forma, a abertura comercial engendrada por ambos os países, a partir da década de 1990, criaram possibilidades de novos mercados. A América Latina e o Brasil estariam, assim, nas aspirações indianas de expansão

comercial (VIEIRA, 2007). Nos anos 1990 as trocas comerciais entre Brasil e Índia tiveram pouquíssima alteração, mas nos anos 2000, principalmente a partir de 2004, o crescimento foi significativo. Este crescimento nas relações comerciais pode ser conferido no gráfico abaixo que expõe as exportações brasileiras para a Índia e as importações de produtos indianos pelo Brasil entre 1989 e 2010.

**Gráfico 1: Relações Comerciais Brasil-Índia (Exportações, Importações e Saldo Comercial), 1989-2010.**



Fonte: Sistema de Comércio Exterior (SISCOMEX)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Brasil

Em termos absolutos, de 2002 a 2010, o comércio bilateral teve um aumento expressivo, saltando de 2 bilhões de dólares, em 2002, para 7,73 bilhões de dólares em 2010. Em termos gerais, o Brasil e outros países latino-americanos se beneficiaram do crescimento indiano, e também chinês, pelo aumento da demanda por commodities e o consequente aumento de preços (GAZETA MERCANTIL, 2006).

Os produtos que compõem a pauta exportadora do Brasil para a Índia nos anos de 2009 e 2010 foram em termos decrescentes cana de açúcar, óleos brutos de petróleo, majoritariamente, sulfeto de minérios de cobre, óleo de soja, minério de ferro, álcool etílico. Com uma base exportadora predominantemente de commodities e, numa proporção menor, produtos como motor elétrico e aviões estão sendo exportados para a

Índia. Os produtos importados da Índia pelo Brasil são óleo diesel, fios de algodão, fios de poliéster, ferro processado, fumo, inseticidas, farmacêuticos. Com grande diferenciação, os produtos indianos importados pelo Brasil passam pela industrialização (SICOMEX - Ministério do Desenvolvimento e Comércio do Brasil).<sup>215</sup>

Além da emergência da participação dos dois países nas instituições que moldam o sistema internacional, há também a compreensão da complementaridade econômica. A necessidade econômica energética indiana, por exemplo, é um potencial exportador do Brasil. Desta forma, o interesse indiano inicial de expansão de mercados vinculou-se ao interesse do Brasil de articulação política com uma dimensão de desenvolvimento e mudança de geografia econômica. Houve um entendimento por parte do governo brasileiro de que a Índia é complementar ao Brasil, mostrando que os dois países têm aspirações globais e temas de agenda internacional comum (HEINER e VISWANATHAN, 2010).<sup>216</sup>

A parceria entre os dois países também se reflete no apoio dado pelo Brasil à Índia no Acordo Nuclear Civil com os Estados Unidos. No primeiro encontro de Cúpula do IBAS, em Comunicação Conjunta, os três países manifestaram interesse em explorar assuntos para cooperação de uso pacífico de energia nuclear, sob Salvaguardas da AIEA. O acordo indo-americano abriu a intenção entre os governos indiano e brasileiro para cooperação na mesma área.

Brasil e Índia também podem ser analisados em suas múltiplas diferenças. No caso da Índia, a segurança regional, as relações com o Paquistão, com a China e com os Estados Unidos configuram temas centrais da política externa indiana, bem como a estabilidade e a cooperação regional. O elevado crescimento econômico e aspirações de poder sustentados por políticas de defesa com arsenais nucleares dão visibilidade aos recursos de poder da Índia. O Brasil, todavia, não tem disputas regionais fronteiriças e problemas de segurança regional, semelhantes ao da Índia, e nem política nuclear com finalidade estratégica. O Brasil apresenta estabilidade e crescimento econômico, participação ativa nos assuntos regionais para a consolidação democrática e de segurança na América Latina e, nos anos

---

<sup>215</sup> Nas relações econômicas entre Brasil e Índia há várias *Joint Ventures*, entre elas: ONGC-Petrobrás; TCS-Tata Consultancy Services; Tata Motors-Mracopolo; HCL Technology, Wipro, Infossy; Gerdau-Kalyani Steels.

<sup>216</sup> Na última década ocorreu um aumento significativo da presença econômica indiana na América Latina.

recentes, efetiva inserção em negociações de temas mundiais. Sublinhadas as diferenças entre Brasil e Índia, contudo, a reforma da governança global e uma ordem internacional mais democrática com maior participação dos países em desenvolvimento são argumentos presentes na condução da política internacional e elementos compartilhados entre os dois países.

Na relação sistêmica, as ideias e interesses do Brasil e da Índia de uma ordem multipolar é um fator de identidade entre os dois países. Constata-se também que a partir de 2003 predominou a crença, nas concepções brasileiras, de que a Índia poderia ser uma parceria para contrabalançar a estrutura de poder mundial e imprimir nas relações internacionais anseios de grandes países em desenvolvimento.

\*\*\*

Uma aspiração à ordem internacional multipolar pós-Guerra Fria é o referencial para posturas no quadro da política internacional de Brasil e Índia e das atuais relações entre os dois países. Sem uma trajetória de relações estreitas até o início dos anos 2000, o IBAS passou a ser a expressão da aproximação e da coordenação política entre os dois países com propósito de ser uma esfera de consulta política e coordenação diplomática sobre temas de política internacional como questões de segurança e a reforma da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, em específico, além do tratamento de temas particulares aos três países como inclusão social, equidade, pobreza, promoção da segurança alimentar entre outros.

Assim como os interesses de Estados definidos em termos de poder conduzem aos preceitos realistas de análise, frequentemente as propostas de cooperação se iniciam por acordos bilaterais ou regionais comerciais e conduzem às análises do institucionalismo neoliberal. Entretanto, nas relações entre Índia e Brasil, e o IBAS particularmente, foi a identidade entre grandes países em desenvolvimento e pertencentes à categoria “Sul”, que remete à dimensão do desenvolvimento, o fator inicial da cooperação. Retomando as observações feitas, em 2003, por Ministro Yashwant Sinha, ministro indiano, na ocasião do lançamento do IBAS:

Third World cooperation has been a very important plan of our foreign policy, not from today, not from yesterday, but since the beginning of India Independence. As I mentioned a little while ago, the bilateral cooperation between Brazil and India is something that we would like to become a model for cooperation among the countries of the South (SINHA, 2003).

A aproximação recente entre Brasil e Índia recoloca, assim, a temática do mundo em desenvolvimento e uma variedade de assuntos sobre segurança, maior democratização nas relações internacionais que envolvem desde a coordenação política à cooperação Sul-Sul, incluindo ações que beneficiem os países menos desenvolvidos.



## CONCLUSÃO

Como é possível notar, as dimensões de comparação comumente estabelecidas entre Brasil e Índia têm origem no período da segunda metade do século XX. A observação da política internacional de Brasil e Índia até a década de 1980 impõe ao mundo acadêmico parâmetros de comparações e construção de categorias, pelos elementos expostos nos capítulos anteriores e nesta breve conclusão. Esta condição deve-se ao fato de compartilharem características em comum e não por terem tradição de uma relação bilateral estreita. Políticas externas autonomistas, um nacionalismo econômico, na forma de industrialização por substituição de importações, e posicionamentos similares em órgãos multilaterais delimitam os aspectos mais comparáveis.

Entretanto, também se percebe que estes elementos comparáveis foram constituídos por caminhos próprios, inerentes à trajetória de cada país. Como se demonstrou, as políticas externas autonomistas têm suas auto concepções. Assim, tratar os países individualmente, permitiu evidenciar a compreensão como ideias, identidades e interesses foram se constituindo e se redefinindo na interação destes países com o sistema internacional, conjugados com a historicidade.

Depois do apriorismo de uma nova ordem internacional proclamada como substituta da Guerra Fria, hoje, todavia, se percebe um sistema internacional que agrega um alto grau de complexidade na sua própria definição. Da interação dos grandes poderes aos posicionamentos unilaterais dos EUA, impõe-se o papel dos chamados poderes regionais, que definem os padrões de interação da região com os poderes globais. Brasil e Índia tentam influenciar no processo de mudança em curso no sistema de poder mundial e no reposicionamento dos países nas instâncias decisórias.

A observação inicial de que a busca de papel relevante no cenário internacional por Brasil e Índia não é algo recente foi o princípio norteador da abordagem sobre estes dois países e suas interações no mundo de hoje. Acreditou-se, inicialmente, que um estudo orientado somente por um recorte temático das áreas de atuação conjunta de Brasil e Índia nos anos 2000 não daria a dimensão de outros aspectos que ampliam o entendimento de como Brasil e Índia convergem posições no tratamento de questões na esfera da política internacional. Assim, esta tese teve por base que as novas formatações das posições

políticas de Brasil e Índia têm uma relação com a histórica tradição multilateral e autonomista dos dois países, fator que justifica a forma da abordagem do tema. Foi necessário identificar, assim, estes elementos de fundo, denominados neste trabalho como “estoque de conhecimento disponível”.

Teoricamente esta percepção tomou por base o preceito construtivista de que as identidades do Estado e seus processos constitutivos são patentes para a análise das relações internacionais (WENDT, 1994; KATZENSTEIN, 1996). Os interesses dos Estados, em decorrência das identidades assumidas, são construídos através de um processo de interação social, no âmbito internacional. Por esta aceção, tratou-se de Brasil e Índia como agentes e as suas identidades constitutivas, e a compreensão destes países na inter-relação com o sistema internacional. Entretanto, esta visão considerada sistêmica do construtivismo foi recheada, neste estudo, com os indicativos de Hopf (2002) de o que se deve entender como identidades de Estado são construídas internamente.

O primeiro capítulo, que apresenta o debate teórico, se justifica por abrir espaço para trabalhar com este entendimento: considerar ideias, identidades, interesses dos países na análise das relações internacionais e possibilidades de mudança no sistema internacional. Ainda no primeiro capítulo, a partir da apresentação dos principais pressupostos do neorrealismo, demonstrou-se que este arcabouço teórico não dá margem ao exame das relações entre dois países num processo interativo e nem de suas políticas externas por ser uma teoria sistêmica das relações internacionais e os níveis nacionais não terem valores explicativos. Para o neorrealismo, por ser uma teoria sistêmica da análise das relações internacionais, o que importa são os constrangimentos estruturais.

Na forma como Waltz concebe a ordem internacional anárquica, a integração entre países raramente acontece e a cooperação é extremamente difícil de ser mantida. Nesta perspectiva estrutural, a anarquia faz do sistema internacional um mundo necessariamente conflitivo e o imperativo internacional é a tônica da autoajuda. Para Waltz, “a política da balança de poder prevalece onde quer que dois, e apenas dois, requisitos existam: que a ordem seja anárquica e que seja povoada por unidades que desejem sobreviver” (WALTZ, 2002: 168).

Por estas indicações, como apresentadas no primeiro capítulo, buscou-se uma discussão como proferida por Wendt de que o sistema internacional é um sistema social e

os atores são socialmente construídos. Daí pôde-se imaginar o Estado como agente e a sua capacidade de participar na transformação estrutural. Como a preocupação de Wendt (1999) é entender a política internacional, defende também, como Waltz, uma teoria sistêmica. Para Wendt, o caráter da vida internacional é determinado por crenças e expectativas que um Estado tem com relação ao outro, constituído mais pela estrutura social do que material e, por isso, “a anarquia é o que os Estados querem que seja”. Neste sentido, existe uma dualidade na relação entre agente e estrutura, que são mutuamente constituídos e co-determinados. A anarquia é uma “instituição”, que representa um conjunto ou estrutura relativamente estável de interesses e identidades (WENDT, 1992: 399). Ocorre, por outro lado, que estas ideias e identidades dos Estados podem passar por processos e serem modificadas e abrir espaço para novas estruturas que podem ser codificadas com outras regras e normas formais e, portanto, ocorrer a possibilidade de mudança no sistema internacional

Como o estudo proposto nesta tese não se manteve unicamente na esfera sistêmica, as indicações de Hopf (2002) foram utilizadas para envolver na análise o conteúdo das identidades de Brasil e Índia em casos particulares de política externa. Para Hopf (2002), as relações entre os Estados não são feitas só pela co-presença, mas, substancialmente, pelo conhecimento que um Estado tem do outro, assim como um Estado constrói identificação com o outro.

Em suma, a trajetória de discussão e apresentação de abordagens concebidas fundamentalmente de Waltz, Wendt e Hopf foi para estabelecer o âmbito da tese, ou seja, o envolvimento agente-estrutura na análise. Por isso a escolha pelo constutivismo, por considerar o aspecto ontológico de mutualidade constitutiva entre a estrutura do sistema internacional e os agentes que o compõem. Nesta tese, Brasil e Índia foram tratados como agentes e o sistema internacional como estrutura. Mas também, toda a discussão apresentada no primeiro capítulo pressupõe uma ontologia idealística, por que há uma distribuição e concepções de ideias, tanto no nível sistêmico e quanto no dos agentes. O reconhecimento desses elementos relacionados às ideias permite conceber, portanto, que identidades são produzidas e criadas a serviço dos interesses dos agentes.

As proposições apresentadas no primeiro capítulo, que teve a função de introdução à tese, criaram bases para os capítulos seguintes. O capítulo II, sobre o Brasil, e o capítulo III,

sobre a Índia, demarcaram as trajetórias e identidades destes dois países, distintas entre si, mas com princípios autonomistas e contestatórios, elementos que contribuíram para a identidade internacional de Brasil e Índia.

No capítulo II interpretou-se a política externa brasileira fundamentalmente por dois fenômenos que compõem os elementos substanciais da autonomia: a busca do desenvolvimento e da diversificação de parcerias. Através de uma releitura da política externa brasileira identificou-se a busca pelo desenvolvimento e as concepções de diversificação de parcerias por distintos governos, permeados por ideias autonomistas. Estes fatores se tornaram constitutivos da política exterior e da definição dos parâmetros de posicionamentos internacionais do Brasil tratados, neste trabalho, como elementos de identidade internacional.

No capítulo III, sobre a Índia, demonstrou-se que o longo período em que o país foi se consolidando, com observações de antes, mas principalmente após a independência até a década de 1980, a política do não-alinhamento indiano foi um instrumento de interação das condições internas e internacionais. A busca pela autonomia antes mesmo da independência do país em 1947, a elaboração do não-alinhamento como orientação da política externa e busca de estratégias de sobrevivência no mundo da Guerra Fria, foram norteadores da definição das relações da Índia com o mundo nas décadas seguintes à independência. Com foco numa política externa independente, a conduta foi a flexibilização de posturas para incorporação de mudanças demandadas por determinadas circunstâncias, como a aproximação da Índia com a União Soviética no período da Guerra Fria.

Como foi possível notar, as dimensões de comparação comumente estabelecidas entre Brasil e Índia têm origens no período da segunda metade do século XX. A observação da política internacional de Brasil e Índia até a década de 1980 impõe ao mundo acadêmico parâmetros de comparações e construção de categorias, pelos elementos expostos nos capítulos anteriores II e III. Esta condição deve-se ao fato de compartilharem características em comum e não por terem tradição de uma relação bilateral estreita. Políticas externas autonomistas, um nacionalismo econômico, na forma de industrialização por substituição de importações, e posicionamentos similares em órgãos multilaterais delimitam os aspectos mais comparáveis.

Entretanto, também se percebe que estes elementos comparáveis foram constituídos por caminhos próprios, inerentes à trajetória de cada país. Como se demonstrou, as políticas externas autonomistas têm suas auto concepções. Assim, tratar os países individualmente, permitiu evidenciar a compreensão de como ideias, identidades e interesses foram se constituindo e se redefinindo na interação com o sistema internacional, conjugados com a historicidade.

O que comumente se concebe como comparável, neste estudo foi interpretado como as bases de identidades de Brasil e Índia na interação com outros países no sistema internacional. Como se argumenta, são estas políticas externas autônomas e suas narrativas de defesa de multilateralismo e valores representativos do mundo em desenvolvimento que se tornaram elementos de fundo - *background* – para a identidade Sul, mesmo não havendo uma concertação direta e relações bilaterais estreitas. O IBAS, cooperação que aproxima Brasil e Índia, se torna ilustrativo, pois na avaliação de Mukherjee (2008), a política externa indiana é marcada por um alto grau de consistência e continuidade desde a independência do país em 1947 e o IBAS mantém os objetivos da política externa de longa data.

No capítulo IV, a interpretação de uma ordem internacional não mais como uma “nova ordem mundial”, como disseminada logo após o fim da Guerra Fria, mas do reconhecimento das estruturas de poder pouco modificadas, aliada à dimensão do unilateralismo norte-americano, acionou no Governo Lula o universalismo, o multilateralismo e a autonomia na condução da política internacional, elementos presentes em outros contextos de atuação internacional do país, foram retomados como princípios norteadores durante o governo Lula (2003-2010).

No capítulo V chamou-se a atenção à condição da Índia, que foi um dos países que mais tiveram impacto com o fim da Guerra-Fria. O arrefecimento da URSS repercutiu diretamente sobre o país, uma vez que havia uma proximidade política e econômica indo-soviética. No início dos anos 1990 houve uma aceleração na desregulamentação e liberalização da economia e uma integração maior com o mercado global. As transformações do cenário internacional com o final da Guerra Fria exigiram da Índia uma readaptação imediata como a diversificação da economia e ampliação das relações políticas. Nos anos 2000 a Índia promoveu um crescimento econômico expressivo, acionou testes nucleares que sustentaram a condição de potência nuclear e passou a ser

vista como uma possível superpotência no século XXI. Dessa forma, coube analisar como as medidas econômicas e de segurança, as relações com os Estados Unidos, as políticas regionais, cooperativas e multilaterais se ajustam e remodelam a identidade internacional do país, visto que economia, segurança e autonomia política são objetivos interligados na esfera das decisões do país.

Na conjunção destes elementos, mais do que ressaltar posicionamentos assumidos ao longo das décadas como país autônomo, a questão que emergiu sobre a Índia é como o país manteria a independência das ações na articulação da política internacional e preservação do interesse nacional, a defesa do multilateralismo e da democratização das relações internacionais, bem como alçar um espaço de poder no concerto das nações, preceitos pertencentes ao paradigma de uma política externa independente, construídos ao longo dos anos de Guerra Fria.

A primeira década dos anos 2000 demarca um período em que países em desenvolvimento, notadamente Brasil em várias parcerias, buscam a redução de assimetrias com uma mudança na governança global, incluindo a reforma da ONU e instituições de âmbito econômico internacional. Em inúmeras coligações, coalizões e cooperações que se formam sobre questões de ordenamento internacional, os dois países se destacam. Brasil e Índia compartilham juntamente com África do Sul a cooperação inter-regional Sul-Sul do IBAS; lideraram a coalizão G-20 no âmbito da OMC evidenciando a dimensão de interesses entre países do Norte e do Sul; se associaram ao Japão e Alemanha por uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU; compõem o G-20 que agrega as maiores economias mundiais; deram início a uma coordenação política ao BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e expressaram uma articulação sobre o acordo climático na Conferência de Copenhague em 2009. Estes elementos foram destacados no capítulo VI.

Num sistema internacional modificado, em comparação com a configuração da Guerra Fria, hoje mantêm-se demandas semelhantes às constituídas a partir de meados dos anos 1960, no favorecimento à multipolaridade, às exigências por mudanças no comércio, finanças e sistema monetário internacional e na estrutura de poder mundial. A noção de Sul, nos tempos da Guerra Fria, trouxe a dimensão do desenvolvimento e das assimetrias nas relações internacionais.

Entretanto, as condições atuais de Brasil e Índia e seus reposicionamentos no sistema internacional demarcam uma diferença substancial. Como se observa, nas distintas classificações expostas de categorias de Estados e processos de mudanças do sistema internacional, Brasil e Índia foram sendo alocados nos mesmos conjuntos, quer seja poderes regionais, potências emergentes, entre outros. Embora o propósito da tese não tenha sido forçar as características de Brasil e Índia em categorias e padronizar comportamentos, destacou-se o papel que os dois países imprimem pela multipolaridade e democratização do sistema internacional e maior participação dos países em desenvolvimento das decisões dos grandes temas internacional. Brasil e Índia procuram manter posturas independentes em questões internacionais e ampliação dos seus espaços de atuação na estrutura da governança internacional.

O aprofundamento das relações entre Brasil e Índia nos anos 2000, mais propriamente nos dois mandatos do Presidente Lula, tem por base a formação de uma identidade coletiva como “Grandes Países do Sul” e a emergência de interesses convergentes no âmbito da estrutura do sistema internacional. Estes fatores, que envolvem identidade de Estados afetam, por conseguinte, estruturas normativas interestatais, tal como tentam buscar Brasil e Índia no regime de comércio internacional, OMC, ou na esfera de segurança, no Fundo Monetário Internacional, como no Conselho de Segurança da ONU e numa ação coletiva institucionalizada como o IBSA (Diálogo Índia, Brasil e África do Sul).

Ainda na delimitação da especificidade da atuação de Brasil e Índia, hoje, estes países têm uma qualidade de demandantes. A exemplo disso foi a centralidade obtida pelo G-20 numa postura inovadora propositiva e, principalmente, o papel que Brasil e Índia passaram a desempenhar no andamento das negociações. O papel específico do G-20 na Rodada Doha tomou posição central pela interpretação imediata de uma nova divisão Norte/Sul, mas uma análise detalhada encaminha para a percepção das diferenças do antigo terceiro-mundismo e pontua o ativismo, as proposições e a participação de Brasil e Índia no núcleo de decisões da OMC, ausentes no período anterior.

Hoje, em condições mais favoráveis, ao serem considerados poderes regionais e com economias preponderantes, continuam as reivindicações por uma ordem menos assimétrica, sob a argumentação de que o mundo atual não é o de 1945 e por isso

empreendem uma campanha para a mudança da estrutura do Conselho de Segurança da ONU.

No que diz respeito às posições econômico-financeiras, o BRIC foi mais uma iniciativa e uma instância de articulação entre Brasil e Índia e confirmou a necessidade da participação das chamadas economias emergentes, entre elas Brasil, Índia e China, para a estabilidade da economia internacional.

A crise financeira de 2008-2009 confirmou a importância dos países em desenvolvimento na economia mundial. O Encontro de Cúpula do G-20 em Pittsburgh foi significativo para o movimento de reforma de instituições que formam a governança mundial. Nesta ocasião, a arquitetura financeira das instituições de Bretton Woods, FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial – erigidos no pós-Segunda Guerra-, tiveram alterações no sentido de redistribuição das quotas destas instituições para que os países de economias emergentes se tornassem mais representadas, com maior participação de Brasil e Índia.

Em questões climáticas BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) foi um fórum de coordenação e também de cooperação sobre reduções e temas de ciência e tecnologia climática, além de trocas de informações, vinculado à cooperação Sul-Sul.

Nas relações entre Índia e Brasil o IBAS foi o elemento propulsor e a identidade de grandes países em desenvolvimento dá base à iniciativa. O IBAS é fundamentalmente uma convergência de interesses com demandas na esfera do sistema internacional. Além de ser uma iniciativa inovador de cooperação Sul-Sul, no mundo pós-Guerra Fria, há uma reafirmação nesta instância da necessidade da reforma das estruturas da governança global. Os interesses no âmbito do IBAS devem ser entendidos como construídos dentro de um processo de interação, elemento não ressaltado pela ótica do racionalismo instrumental.

As relações bilaterais ganharam corpo com estas iniciativas assinalas. Na década de 1990 já havia visões da potencialidade do estreitamento das relações entre os dois países. A ida à Índia do Presidente Fernando Henrique Cardoso demonstra que as referências existiam, mas havia uma percepção mais vinculada à forma como estes países entrariam na “globalização”. A partir de 2003, o IBAS impulsionou vários encontros entre os ministros das relações exteriores e chefes de Estado e Governo do Brasil e da Índia, ocasiões em que também ensejaram o aprofundamento das relações bilaterais. O interesse indiano de

expansão de mercados vinculou-se ao interesse do Brasil de articulação política com uma dimensão de desenvolvimento.

Estes direcionamentos são orientações que permitem o entendimento de que a aproximação entre Índia e Brasil advém da convergência de identidades que contituem novas idéias e interesses. O que esta tese demonstrou portanto, foi como se deu o processo de aproximação entre Índia e Brasil e como a participação de grandes países em desenvolvimento em instâncias de decisões globais configura interesses desta relação. Juntos, Brasil e Índia compõem o “Novo Sul”, assumem papel de liderança e recolocam o papel dos países em desenvolvimento no mundo pós-Guerra Fria.



## BIBLIOGRAFIA

ADLER, Emmanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, nº 47, 1999.

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990. Vol. II - Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

AGÊNCIA ESTADO. Palestinos pedem ajuda ao Ibas contra medidas de Israel. 15/04/2010. [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. London: Palgrave, 2010.

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos Lessa (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. Vol. 1 e 2*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

AMADO, Rodrigo. Araújo Castro. *Coleção Itinerários*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMARAL Jr. Alberto do, e SANCHEZ, Michelle Rattton. *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

AMORIM, Celso. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, concedida a Revista Isto é - "Resultados, não prazos" 02/06/2003.

\_\_\_\_\_. A política externa do governo Lula: dois anos. *Revista Plenarium*. Brasília, Câmara dos Deputados, a. II, n.º 2, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. A diplomacia multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 2007a.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal indiano - Nova Délhi, Índia, 17 jul. 2007b. [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)

\_\_\_\_\_. Discurso do Ministro das Relações Exteriores. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI – O Brasil no Mundo que vem aí. FUNAG/MRE, 2007c.

\_\_\_\_\_. Balanço de cinco anos de política externa. *Jornal Folha de São Paulo*, 30 dez. 2007d.

\_\_\_\_\_. Ciclo de palestras: Política externa/ Celso Amorim. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010a.

\_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition): 214-240 [2010]b.

\_\_\_\_\_. in CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE. The new geopolitics: Emerging Powers. Washington: November, 30, 2010c.

AMORIM, Celso e SINHA, Yashwant. Entrevista Conjunta do Chanceler Celso Amorim e do Ministro de Assuntos Exteriores da Índia. Itamaraty, 2003.

ARCHER, Renato. San Tiago e Política Externa Independente. In San Tiago – Vinte Anos Depois. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 (Coleção Debates; v.1).

ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia Independente*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro-São Paulo: Contraponto-Editora UNESP, 1996.

ARRIGHI, Giovanni e Silver, Beverly J. *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.

BARROS, Sebastião do Rego. Política externa em tempo real. Brasília: FUNAG, 1999.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition): 214-240 [2010].

BANERJEE, Sanjoy. The cultural logic of national identity formation: contending discourses in late colonial India. In HUDSON, Valerie. M. *Culture & Foreign Policy*. London: Lynne Rienner Publishers, 1997.

BASIC GROUP. Joint Statement issued at the conclusion of the Second Meeting of Ministers of BASIC Group, New Dehi, January, 2010.

BASRUR, Rajesh M. Indian Perspectives on the global elimination of nuclear weapons. In The Henry L. Stimson Center, March 2009./www.stimson.org

BAVA, Umma Salma. India's Foreign in the Regional Context. In Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the future of South-South Cooperation. Woodrow Wilson International Center for Scholars, August 2009 – Special Report.

BEHERA, Navnita Chadha. Re-imagining IR in India. *International Relations of the Asia-Pacific*. Volume 7 (2007) 341–368.

BENEDICT, Anderson. *Comunidades Imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. *Acordos comerciais internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Brasil). *First IBSA Summit. First Academic Seminar of the IBSA Dialogue Forum*. Brasília: FUNAG, 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Cúpula de Pittsburgh – Declaração dos Líderes*.

BUENO, Clodoaldo. *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Coleção *Relações Internacionais*. Brasília: Editora UNB, 1996.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. UNB; São Paulo: Imprensa Oficial: 2002.

BUZAN, Barry. *As implicações do 11 de Setembro para o estudo das relações internacionais*. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, julho/dezembro 2002.

\_\_\_\_\_, *South Asia Moving Towards Transformation: Emergence of India as Great Power*. *International Studies* 39, 1 (2002).

\_\_\_\_\_, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Malden/Cambridge: Polity Press, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de Posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional Brasília, 1 de janeiro de 1995*. [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/discurs.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/discurs.htm)

CARDOSO, Fernando Henrique. *Globalização e outros temas contemporâneos*, Nova Delhi, Índia, 27 de janeiro de 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração de galeria de fotos dos ex-Secretários-Gerais*, 2001. [www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br)

CARDOSO, Fernando Henrique. - *Entrevista concedida a revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, v. 59, n.º 5, p.16-19, maio de 2005.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE. *The new geopolitics: Emerging Powers*. Washington: November, 30, 2010.

CARRANZA, Mario E. *Arms Control after the 2002 India-Pakistan Crisis*. *International Politics*, 2003 - 40.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n.2, 2010.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. *Contexto int.*, Jun 2005, vol.27, no.1, p.51-99.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. Editora Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CÉSAR, Luís Fernando Panelli. Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP (1968). In MAGNOLI, Demétrio (org.). *História da Paz*. São Paulo: Ed. Contexto, 2008.

CHAPMAN, Graham P. *The Geopolitics of South Asia: From early empires to India, Pakistan and Bangladesh*. Ashgate, 3ª edição, 2009.

CHAULIA, Sreeram S. BJP, India's Foreign Policy and the "Realist Alternative" to the Nehruvian Tradition. *International Politics* 39: 215-234, June, 2002.

CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul. *The Pivotal States: A new framework for U. S. Policy in the Developing World*. New York. W. W. Norton & Company, 1998.

CHECKEL, Jeffrey T. Constructivism and foreign policy. In SMITH, Steven; HADFIELD, Amelia; DUNN, Tim. *Foreign Policy. Theories, Actors, Case*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

COMMURI, Gitika. *National Identity Discourses and Foreign Policy: The Case of India*, Dissertação apresentada à Faculty of the Graduate School University of Southern California (2006).

CORCUFF, Philippe. *As Novas Sociologias: Construções da realidade social*. Bauru: EDUSC, 2001.

CRUZ, Sebastião Velasco e. Estado e Mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global. *RBCS* Vol. 20 nº. 57 fevereiro/2005.

CRUZ, Sebastião Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP, e PUC-SP, 2007.

DAS, Veena. (1999). Fronteiras, Violência e o Trabalho do Tempo: alguns temas wittgensteinianos. *Revista Brasileira De Ciências Sociais* - Vol. 14 n. 40 (1999).

- DEMANT, Peter. O mundo muçulmano. São Paulo: Contexto, 2004.
- DINIZ, Eugenio. O Brasil e as operações de paz (2006). In ALTEMANI, Henrique e LESSA (org.), Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, vol. 2.
- DIXIT, J. N. Across Borders. Fifty Years of India's Foreign Policy. New Delhi – Ashok Chopra/Picus Books, 1998.
- \_\_\_\_\_. *India's Foreign Policy and Its Neighbours*. New Delhi: Gyan Publishing House, 2001.
- DUTT, V. P. *India's Foreign Policy in a Changing World*. New Delhi, Vikas Publishing House PVT LTD, 1999.
- DOTY, Roxanne Lynn. Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines. *The International Studies Quarterly* (37) 297-320, 1993.
- EMBASSY OF INDIA WASHINGTON. *India Review*. November, 2008.
- FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- FINNEMORE, Martha and SIKKINK, Kathryn. Taking Stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2001. 4:391- 416.
- FIORI, José Luís (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- FONSECA Jr., Gelson. A Legitimidade e Outras e Questões Internacionais. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1998.
- FRIEDEN. Jeffrey A. Capitalismo Global: História econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- FURTADO, Rafael Arruda. Relações Brasil-Índia (1947-1964): A descolonização dos Enclaves Portugueses. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2008.
- GALTUNG, Johan. *Gandhi hoje*. São Paulo: Palas Athenas, 1998.
- GANGULY, Sumit. India's Pathway to Pokhran II. *International Security*, Vol. 23, 4 (Spring 1999), pp. 148-177.
- \_\_\_\_\_. India's Foreign Policy Grows Up. *World Policy Journal*. Winter 2003/2004.

GANGULY, Sumit. India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect. (Mimeo) Conferência Índia. 29 de setembro de 2008, Palácio Itamaraty – Rio de Janeiro.

GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das relações internacionais do Brasil. São Paulo: Alfa e Ômega/ Brasília: FUNAG, 2000.

GARCIA, M. A. Entrevista concedida a Eliane Cantanhede. “Pensata a dois”, 19 de novembro de 2003. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult681u101.shtml>

GAZETA MERCANTIL. Países da AL ganham com a expansão da China e Índia. 19/09/2006.

GIDDENS, Anthony. Conversas com Anthony Giddens: o sentido da modernidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

GILPIN, Robert. “A Economia Política das Relações Internacionais”. Brasília: UNB, 2002.

GOLDSTEIN, Judith and KEOHANE, Robert O. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press, 1993.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). Estratégias Índia e Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG, 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41 (1): 108-131, 1998.

GUHA, Ramachandra. *India After Gandhi: the history of the world's largest democracy*. New York: Harper Collins Publishers, 2007.

GUJRAL, IK. *Continuity and Change: India's Foreign Policy*. Macmillan India Ltd. 2003.

GUPTA, Surupa. Novas instituições, novos interesses: explicando a política doméstica da estratégia negociadora indiana na Organização Mundial do Comércio. In OLIVEIRA, Amâncio Jorge de e ONUKI, Janina. *Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a coalizão IBSA*. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HANSEN, Roger D. *Beyond The North-South Stalemate*. (1980 project/Council on Foreign Relations). MCGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1980.

HARSHE, Hajen. *India's Non-Alignment: an attempt at Conceptual Reconstruction*. *Economic and Political Weekly*. February 17-24, 1990.

HEINER, Jorge and VISWANATHAN, R. The Other Bric in America Latina: India. *Americas Quarterly*, 2010. <http://americasquarterly.org/node/2422>

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Dezembro, 2010.

HOBSON, John M. *The state and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

HOPF, Ted. The Promise of constructivism in international relations theory. *International Security*, vol. 23, nº. 1, Summer, 1998.

HOPF, Ted. *Social Construction of International Politics. Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. New York: Cornell University Press, 2002.

HOUGHTON, David Patrick. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach Foreign. *Policy Analysis* (2007) 3, 24–45

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great power? *International Affairs* - 82, (2006).

HURRELL, A; NARLIKAR, A. A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations. *Global Society*, Vol. 20, No. 4, October, 2006.

INDIA. Ministry of Commerce and Industry <http://commerce.nic.in>.

INDIA. Ministry of External Affairs India. <http://meaindia.nic.in/>

INDIA. MEA – Ministry of External Affairs India, 2004 – Shri Atal Bihari Vajpayee. *Next Steps in Strategic Partnership with USA* (NSSP).

INDIA. MEA – Ministry of External Affairs India, 2005 – *The India-EU Strategic Partnership Joint Action Plan*.

INDIA. MEA – Ministry of External Affairs India. Visit of Prime Minister Dr. Manmohan Singh to Brazil and Cuba (First IBSA Summit & XIV NAM Summit, September 10-18, 2006. Published by Public Diplomacy Division, 2006.

INDIA. MEA – Ministry of External Affairs India. JOINT STATEMENT OF INDIA-AFRICA TRADE MINISTERS (2011).

INDIA QUARTELY. *A Journal of International Affairs*, October-December, 2006.

INDURTHY, Rathnam. *India and Clinton-Bush Administrations*. Summer, 2002. Vol. 165 Número 1.

IKENBERRY, G. John. Power and liberal order: America's postwar world order in transition. *International Relations of the Asia-Pacific* Volume 5 (2005) 133–152.

ISOLA, Justine.– If India Test? The Implications for the Indo-US Civil-Nuclear Deal. *IDS* ISSUE BRIEF. [www.idsa.in/system/files/IB\\_IndiaUSNuclearDeal](http://www.idsa.in/system/files/IB_IndiaUSNuclearDeal)

JACOB, Happymon e LAYTON, Kimberley. UPA's Foreign Policy: a critique. *Economic & Political Weekly*, June 20, 2009 Vol. XLIV/25.

JAFFRELOT, Christophe. The India-US Rapprochement: State-driven or Middle Class-driven? *India Quarterly* 65, 1 (2009): 1-14.

JAITLEY, Arun. India Emerges Key Player in WTO. UNION MINISTER OF COMMERCE & INDUSTRY, 2003. <http://commerce.nic.in/>

JEPPERSON, WENDT and KATZENSTEIN, Peter J. Norms, Identity, and Culture in National Security. In KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. São Paulo: Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_ Em defesa do multilateralismo, *Correio Braziliense*, 14/09/2002.

LAL, Deepak. Indian Foreign Policy, 1947-1964. *Economic and Political Weekly*. May 20, 1967.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Brasil e Índia: Liderança em Desenvolvimento. O Estado de São Paulo, 03/05/1998.

LEVI, Werner. *Free India in Asia*. University of Minnesota, 1952.

LHATAM, Andrew. Constructing National Security Culture and Identity in Indian Arms Control and Disarmament Practice. In KRAUSE, Keith R. *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control and Security Building*. Frank Cass Publishers, 1999.

LJPHART, Arend. The puzzle of Indian democracy: a consociational interpretation. *American Political Science Review*. Vol. 90, nº2, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, nº 12, 1990.

\_\_\_\_\_ de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* vol.22 n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rj, jul./dez.2000. p. 265-303.

\_\_\_\_\_. Na Trilha de Uma Política Externa Afirmativa. Observatório da Cidadania, 2003.

- \_\_\_\_\_. Aspiração Internacional e Política Externa. RBCE – 82, 2003.
- \_\_\_\_\_. Política Externa e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 48 (1): 24-59, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Brasil e as Relações Sul-Sul. *Dossiê CEBRI 2008*. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)
- LIMA, Maria Regina Soares de; e MOURA, Gerson. A trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. *Dados*, vol. 25, nº 3, 1982.
- LIMA, Maria Regina Soares de; and HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82, 1 (2006).
- LIMA, Maria Regina Soares de; e HIRST, Mônica (orgs.). Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- LO JACONO, Claudio. *Islamismo*. São Paulo: Editora Globo, 2002.
- LOPES, D. B. & VELLOZO JR., J. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, IRI-PUC, v. 26, n.º 2, p. 317-353. julho/dezembro, 2004.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia oficial de chegada à Índia. Palácio Rashtrapati Bhawan – Nova Delhi – Índia, 25 de janeiro de 2004. Brasil, Presidência da República – Secretaria de Imprensa e Divulgação.
- \_\_\_\_\_. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio Jawaharlal Nehru - Nova Delhi, Índia, 04/06/2007. [www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)
- KAKODKAR, Anil. International Atomic Energy Agency 51st General Conference, Vienna, 19th September 2007. [www.iaea.org/About/Policy/GC/GC51/Statements/india.pdf](http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC51/Statements/india.pdf)
- KAPUR, Ashok. *India – From Regional to World Power*. Routledge, 2006.
- KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- KISSINGER, H. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 1994.
- KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Armonk, New York; London, England: M.E. Sharpe, 2007.

KRASNER, Stephen D. *Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

KRASNER, Stephen. *Structural conflict: The Third World against global liberalism*. University of California Press, 1985.

KRISHNA, S. M. India's Foreign Priorities. *India Quarterly* 65, 4 (2009): 345-49.

KOWERT, Paul A. Toward a Constructivist Theory of Foreign Policy. In KUBÁLKOVÁ, Vendulka (editor). *Foreign Policy in Constructed World*. M. E. Sharpe, 1999.

KULKE, Hermann and ROTHERMUND, Dietmar. *A history of India*. London and New York: Routledge, 1998.

KUMAR, Saish. Índia e Brasil no Cenário Internacional Emergente: Percepções, Preocupações e Expectativas. In GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Estratégias Índia e Brasil*. FUNAG, 1997.

MAASS, Citha D. O Dilema Nuclear da Ásia do Meridional: política nuclear da Índia. e sua Visão de Segurança. In GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Estratégias Índia e Brasil*. FUNAG, 1997.

MACHADO, Vera Barrouin. Brasil-Índia: Parceria em Consolidação. In AMRAL Jr. Alberto do e SANCHEZ, Raton Michelle (orgs.) *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e do Brasil*, São Paulo: Aduaneiras, 2004.

MANTEGA, Guido. Declaração feita em Brasil entra na lista do grupo de dez países com maior cota no Fundo, ao lado de EUA e Europa. [www.fazenda.gov.br/audio/2010/outubro/a251010.asp](http://www.fazenda.gov.br/audio/2010/outubro/a251010.asp)

MARWAH, Onkar. India and Pakistan: nuclear rivals in South Asia. *International Organization*, 35, 1, Winter, 1981.

MATHUR, Hari Mohan. India in the United Nations and the United Nations in India. In KRAUSE, Keith e KNIGHT, Andy. *State, Society, and UN System: Changing perspectives on multilateralism*. United Nations University Press, 1995.

MALLAVARAPU, Siddhart. O modelo da globalização e a formulação da política externa indiana. In: VILLARES, Fábio. (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: Editora Unesp: IEEI, 2006.

MATTOO, Aaditya and STERN, Robert M (Editors). *India and WTO*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: A copublication of the World Bank, 2003.

MATTOO, Aaditya and SUBRAMANIAN, Arvind. India in the Multilateral Trading System Post-Doha: Defensive or Proactive? In India and WTO. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: A publication of the World Bank, 2003.

MAWDSLEY, Emma and McCANN, Gerard. The Elephant in the Corner? Reviewing India-Africa Relations in the New Millennium. *Geography Compass* 4/2 (2010): 81 – 93.

MEA – Ministry of External Affairs India, 2004 – Shri Atal Bihari Vajpayee. *Next Steps in Strategic Partnership with USA* (NSSP). [www.meaindia.nic.in](http://www.meaindia.nic.in)

MEA – Ministry of External Affairs India - *The India-EU Strategic Partnership Joint Action Plan* (2005). [www.meaindia.nic.in](http://www.meaindia.nic.in)

MEA - Ministry of External Affairs India - *Visit of Prime Minister Dr. Manmohan Singh to Brazil and Cuba*. September 10-18. New Delhi: Public Diplomacy Division Ministry of External Affairs, 2006.

MELLO e SOUZA, Marcelo. O Acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS): implicações e possibilidades para a saúde pública no Brasil. *Texto para Discussão*, 1615, IPEA: Rio de Janeiro, maio de 2011.

MEARSHEIMER, John J. *A Trajetória da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva, 2001.

MILNER, Helen V. Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics. *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 759–786.

MISHIRA, Pankaj. *Tentativas do Ocidente: a modernidade na Índia, no Paquistão e mais além*. São Paulo: Globo, 2007.

MOHANTY, Mohanty (2004). Índia: o novo pensamento estratégico. Discutindo sobre parceria e Hegemonia. In SANTOS, Theotonio (org.). *Globalização e Dimensões Alternativas*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MONIZ BANDEIRA. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. Vol. II. São Paulo: Editora Senac, 1999.

MOORE, Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; Fernando Jorge CARDOSO; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. In ALTEMANI, Henrique e LESSA (org.), Antônio Carlos.

*Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, vol. 1.

MUKHERJEE, Pranab. External Affairs Shri Pranab Mukherjee's remarks at the Inaugural Session of 2<sup>nd</sup> IBSA Editor's Forum, 13<sup>th</sup> October 2008. [www.meaindia.nic.in](http://www.meaindia.nic.in)

MUNI, S. D. India and the Post-Cold War World: Opportunities and Challenges. *Asian Survey*, Vol. 31, No. 9. (Sep., 1991), pp. 862-874.

NARLIKAR, Amrita. Peculiar chauvinism or strategic calculation? Explaining the negotiating strategy of a rising India. *International Affairs*, 82, I (2006).

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. O G20 e a Reunião Ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. RBCE, 2004.

NASSIF, André. A economia Indiana no período 1950-2004 – da estagnação ao crescimento acelerado: lições para o Brasil? Textos para Discussão 107 – BNDES

NAYAR, Baldev Raj e PAUL, T. V. India in the world order: searching for major-power status. Cambridge University Press, 2003.

NEHRU, Jawaharlal. India Today and Tomorrow. In NEHRU, Jawaharlal; TOYNBEE, Arnold; ATTLE, Earl C. R. India: and the world. New Delhi: Sagar Publications, 1959.

OLIVEIRA, Amaury Porto. Jogadas Nucleares na Ásia do Sul. *Panorama da Conjuntura Internacional*. Gacint/Usf NO 29, ANO 8 MAI/JUN 2006.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina (Org.). Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a coalizão IBSA. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

PANDA, Snehalata. Global and Alliances: Challenges for India. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*. October-December, 2006.

PANT, Harsh V. Anatomy Of Defective Decision-Making. *Outlookindia* <http://www.outlookindia.com/article.aspx?238101>

PAUL, T. V, and HALL, John A. *International order and the future of world politics*, 1999.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. New Directions in Brazilian Foreign Policy. Foreign Policy at Brookings, 2007.

PAZ, Octavio. *Vislumbres da Índia: Um diálogo com a condição humana*. São Paulo: Mandarim, 1996.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*. Vol. 22, n° 2, julho/dezembro 2000.

QUANYU, Shang. Sino-Indian friendship in the Nehru Era: A Chinese Perspective. *China Report*, 41: 3 (2005).

RAMANZINI Jr, Haroldo. Fundamentos da estratégia da Índia na OMC. *Pontes*, volume 4, número 6 – Dezembro de 2008.

RAMANZINI Jr, Haroldo. Processo Decisório de Política Externa 2009. Dissertação de Mestrado, USP, 2009.

RAY, Amit Shovon. “Rumo à globalização: aspirações e apreensões econômicas da Índia no novo milênio”. In Villares, Fábio (org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2006.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Collective identity in a democratic community: the case of NATO. In KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

ROCHA, Antonio George Ramalho da. O Brasil e os regimes internacionais. In ALTEMANI, Henrique e LESSA (org.), Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, vol. 2.

RUGGIE, John G. "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", in R. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986.

RUGGIE, John Gerard. What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization* 52, 4, Autumn 1998.

SANTOS, Luis Cláudio Villafañe Gomes. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interacionismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (1): 87-104 [2008].

SARAIVA, Miriam. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 50 (2): 42-59, 2007.

SARDEMBERG, Ronaldo M. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional* (Rio de

Janeiro, 2009) IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo de que vem ai. Brasília: FUNAG, 2010.

SEN, Amartya. *The Argumentative Indian*. London: Penguin Books, 2006.

SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações Internacionais. Carta Internacional, Março, 2007.

SETTE, Luis Lindenberg. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945-1964). In ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990*. Vol. II - Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

SHARNA, Anand. Meets Coalition Partners G-20 And G-33 In Geneva – Discusses State Of Play Of WTO Doha Round Negotiations - New Delhi, 30 Nov 2009 - Ministry of Commerce and Industry <http://commerce.nic.in>.

SIL, Rudra. India. In Kopstein, Jeffrey; Lichbach, Mark (org.). *Comparative politics: interests, identities, and institutions in a change global order*. Cambridge University Press, 2000.

SINGH, Manmohan. PM's statement at the Joint Press Conference with President Luiz Inácio Lula da Silva of Brazil. *Visit of Prime Minister Dr. Manmohan Singh to Brazil and Cuba*. September 10-18. New Delhi: Public Diplomacy Division Ministry of External Affairs, 2006.

\_\_\_\_\_. Interview of Prime Minister Dr. Manmohan Singh with Financial Times, published march 31, 2009.

\_\_\_\_\_. Opening Statement by the Prime Minister of India Dr. Manmohan Singh at the Plenary Session of the IBSA Summit. Brasilia, April 15, 2010. In Ministry of External Affairs (India) - <http://meaindia.nic.in/>

SINHA, Yashwant. Entrevista Conjunta do Chanceler Celso Amorim e do Ministro de Assuntos Exteriores da Índia. Itamaraty, 2003.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, IBRI, a. 47, n.º 2, p. 162-184, 2004.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990) in *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990: Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

THAROOR, Shashi. *Nehru: The invention of India*. New York: Arcade Publishing, 2003.

\_\_\_\_\_. India's Role in the Emerging World Order – Sapru House, New Delhi, March 26, 2010. In India Council of World Affairs. [www.icwa.in](http://www.icwa.in)

THE ECONOMIST. India in Africa: Catching up - Long timid in international affairs, India is starting to make waves. May 26th 2011 | *DELHI* | from the print edition. <http://www.economist.com/node/18745335>

THE GUARDIAN. India starts trade talks with African countries in effort to rival China. Monday 23 May 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/23/india-trade-talks-africa-china>

THE TIMES OF INDIA. *Chronology of the Indo-US Nuclear Deal*. 9 Oct. 2008.

TOMLINSON, B. R. What was the Third World? *Journal of Contemporary History*. New Delhi, Vol 38(2), 307-321.

VIEIRA SOUTO, Cíntia. VIEIRA SOUTO, C. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

VIEIRA, Maíra Baé Baladão. *Relações Brasil-Índia (1991-2006)*. Dissertação de Mestrado. UFRS, 2007.

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

VAZ, A. C. - Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, a. 42, n.º 2, p. 52-80, 1999.

\_\_\_\_\_. *O governo Lula: uma nova política exterior?* (2005) Disponível em <http://www.unb.br/irel/ibsa>

VILLARES, Fábio (org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2006. Vaz, Alcides Costa (org). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

ZHEBIT, Alexander (org.). *Brasil – Índia – África do Sul: Emergência do Sul Global*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

ZOELLICK, Robert B. America will not wait. *Financial Times*. September 21, 2003.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WELDES, Jutta. Constructing National Interests. *European Journal of International Relations* 1996; 2; 275.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization* 46, 2, Spring 1992.

\_\_\_\_\_. Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review*. Vol. 88, n°. 2, June 1994.

\_\_\_\_\_. Identity and Structural Change in International Politics, in LAPID, Yosef and KRATOCHOWIL, (eds). *The return of culture and identity*. Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1996.

\_\_\_\_\_. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIDMAIER, Wesley W. The Democratic Peace is What States Make of It: A Constructivist Analysis of the US–Indian ‘Near-Miss’ in the 1971 South Asian Crisis. *European Journal of International Relations*, Vol. 11(3): 431– 455, 2005.

WILKLER, Harald. Why the US Does Not Believe in Multilateralism. *EPW*, Vol. xlv No 13, March 27, 2010.