

A SOCIEDADE CIVIL E AS POTÊNCIAS REGIONAIS EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: OS CASOS DO BRASIL E DA ÍNDIA¹

Daniela Vieira Secches²

Maria Cristina Andrade Aires³

Governança internacional em um mundo em transformação: novas interações e antigos atores

A governança internacional pode ser compreendida como um processo contínuo, a partir do qual se busca a harmonização dos interesses entre os atores do ambiente internacional, a fim de evitar conflitos e promover a cooperação (Commission On Global Governance 1995). O Concerto Europeu criado no Congresso de Viena em 1815 é um marco histórico importante para a compreensão deste conceito como uma rota onde o Estado foi o protagonista. No entanto, a proeminência estatal não significava que todas as negociações dentro desse quadro normativo não tivessem sido abertas ao escrutínio público (Krasner 2009).

Durante o século XX, as relações interestatais foram formuladas através de uma diplomacia centrada no líder do poder Executivo. Apesar das revoluções liberais dos séculos anteriores, os plenipotenciários mantiveram-se revestidos de uma legitimidade que ainda carecia de solidez institucional para ser verdadeiramente transferida para o povo. A política externa, entendida

1 Um rascunho do tópico foi apresentado e discutido durante a Convenção da International Studies Association – FLACSO em Buenos Aires, 2014.

2 Coordenadora e Professora do Curso de Graduação de Relações Internacionais no Centro Universitário UniBH. Doutoranda na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: drvieira@gmail.com

3 Professora de Relações Internacionais no Centro Universitário UniBH. Diretora do SERVAS – Serviço Voluntário de Assistência Social. E-mail: crisaires@gmail.com

como a demanda interna do Estado projetada para o ambiente internacional, foi elaborada com base em um interesse nacional unívoco (Hudson 2006).

Nesse cenário, foi definida uma linha clara entre política alta e baixa⁴ (Bustamante 2000). Assim, a diplomacia tinha a nobre missão de assegurar a integridade da soberania do Estado e, portanto, sua própria sobrevivência no ambiente internacional. A política externa era vista exclusivamente como uma questão de alta política – não estava aberta para o debate público, e não deveria ser, para evitar pôr em risco toda a sociedade nacional. Baseou-se nisso a justificação do sigilo e da centralização da tomada de decisões sobre o poder Executivo.

Através dos anos, os fluxos estatais e transnacionais tornaram-se mais e mais intensos, e a fronteira entre a política alta e baixa não é mais tão óbvia. Os dois últimos séculos atestaram a ascensão de um mundo interdependente a respeito dos relacionamentos com todos os seus atores (Keohane; Nye 2011). Mais atores heterogêneos, importantes para o processo doméstico de tomada de decisões sobre políticas públicas, encontram mais canais para expressar seus interesses dentro de sociedades democráticas mais maduras (Lima 2000).

O capital global, o ativismo em redes transnacionais e as organizações internacionais são exemplos de atores que ganharam cada vez mais poder dentro da governança internacional, especialmente após a Guerra Fria (Keck; Sikkink 1998). Esses novos jogadores e suas novas interações impulsionam grandes oportunidades dentro da construção de política externa estatal desde a definição do interesse nacional até a tomada de decisão plenipotenciária.⁵

Como demonstrado por Robert Putnam (1988),⁶ a tomada de decisões da política externa no nível II tem poder crescente neste processo. À medida

4 Nesta distinção, Maria Regina Lima (2000, 273, 274) afirma que “Nessa concepção, a política internacional está acima da política doméstica porque é voltada para a defesa dos interesses nacionais e por tratar de questões afetas à segurança e à sobrevivência do Estado, em um contexto em que tanto uma quanto outra não estão garantidas por qualquer instituição ou norma, mas apenas pelo próprio poder de cada Estado”.

5 Hermann e Hermann (1989) discutem as influências de múltiplos atores autônomos. Eles são indivíduos ou grupos que estão fora da estrutura de tomada de decisão, mas são capazes de constranger, mesmo que não determinem, uma decisão de política externa. Ver Hermann, M.; Heremann, C. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), (Dec. 1989) 361-387.

6 Robert Putnam propõe analisar a tomada de decisão de política externa baseada em uma dinâmica entre o nível I (internacional) e o nível II (ambiente doméstico). Nesse sentido, o comportamento do negociador chefe na arena internacional é constrangido pela necessidade de reeleição e manutenção do poder no campo doméstico. Ver Putnam, R. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level game*. *International Organization*, 42(3).

que as instituições do Estado solidificam seu regime democrático, os canais de controle de responsabilidade e o escrutínio social sobre as ações do governo também podem fortalecer e tender a se tornar mais frequentes e disponíveis. Portanto, o grupo de acordos que são possíveis para o plenipotenciário tê-los aprovados em casa – o “conjunto de vitórias” [win-set] é reduzido, porque o negociador chefe estará sujeito a fortes pressões no nível doméstico. A sociedade civil nacional torna-se então um importante ator, capaz de impor constrangimentos e demandar resultados a respeito de ações de política externa.

Por um lado, a sociedade civil nacional aumenta seu espaço para ação através de uma política externa que é mais responsável frente às suas instituições estatais. Por outro lado, o crescente número de interações transnacionais dentro da ordem hegemônica em transformação pode contribuir para modificar o próprio comportamento social da sociedade. Neste cenário altamente dinâmico, o Estado e seus desafios de definir o interesse nacional reagem e interagem com a estrutura do ambiente internacional lado a lado com o debate interno sobre democracia como um valor defendido pela sociedade internacional construído sobre uma estrutura liberal ocidental.⁷

O Brasil e a Índia são Estados cujo crescimento econômico e relações globais estão crescendo consideravelmente na última década, especialmente considerando os anos depois da turbulência financeira de 2008. Em uma ordem internacional onde potências tradicionais como os Estados Unidos da América (EUA) e a Europa encontram-se mais frágeis, há espaço para reconfigurar a governança internacional, como pode ser percebido com a crescente influência do G20 (Ramos 2013). Essas mudanças trazem alguns questionamentos.

Para pensar sobre como os Estados brasileiro e indiano inserem-se no ambiente internacional contemporâneo, o modelo do ator unitário não é suficiente. Algumas questões que surgem vão além desses arquétipos. Em que maneira as instituições de regimes democráticos estão influenciando as decisões de política externa? Qual é o lugar da sociedade civil nesses países relativa às decisões de política externa? A fim de compreender a tomada de decisões de política externa em um mundo em mudança, este artigo busca pensar em como o Brasil e a Índia decidem assuntos de política externa domesticamente, e se há alguma participação social neste processo. Mais do que chegar a resultados empíricos, busca-se divagar teoricamente sobre esses desafios como um esforço provocativo inicial sobre esse relevante tópico.

⁷ Atualmente, pode ser notada uma tendência predominante de usar a democracia como elemento instrumental – democracia de baixo nível de intensidade. Para uma definição mais clássica nesse sentido, ver Robert Dahl e seu conceito de poliarquia. Em Dahl, R. (1972): *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven.

Dentro de uma dinâmica política moderna, a sociedade civil é responsável por produzir contribuições que devem ser direcionadas ao Estado, que então responde com políticas públicas – as soluções ou resultados. Apesar das tensões em como apresentar essas demandas e as dificuldades para estabelecer um limite sobre quando a sociedade civil deve gerar soluções para suas próprias necessidades, uma tarefa muito importante para essa força social, entendida como uma arena para construção de demandas, é verificar a responsabilidade das ações do estado (Bobbio 1999).

O Estado Democrático de Direito espera uma ação estatal que é jurídica dentro da sujeição hierárquica e a qualificação material feita através da lei. Uma democracia legal é legitimada, então, pela necessidade do Estado de absorver diversidades socioeconômicas em suas políticas públicas, usando a lei como um instrumento para a transformação e solidariedade. Nesse sentido, a reestruturação social e o controle estatal acontecem através da educação e da participação popular. A sociedade civil, desta forma, ocupa o papel de controlar o comportamento estatal e de combinar suas demandas com as políticas públicas construídas como respostas a elas (Wolkmer 1995).

Se a arena da sociedade civil dentro do Estado Democrático de Direito baseia-se principalmente em responsabilidade, a partir do momento em que a construção de resultados é transnacionalizada por meio de acordos internacionais e organizações, questões sobre sua legitimidade surgem, uma vez que políticas públicas são planejadas e/ou construídas fora das instituições democráticas domésticas e tem um efeito direto sobre a vida dos cidadãos e sua própria definição de bem comum. Como consequência, é bastante importante discutir como a sociedade civil se posiciona não apenas dentro do Estado, mas também em um horizonte transnacional mais amplo.

Com isso em mente, as próximas seções apresentam dois casos – Brasil e Índia. Esta discussão almeja elucidar (1) as linhas gerais sobre as quais a tomada de decisão de política externa ocorre no Brasil e na Índia; e (2) a abertura desses processos para a participação social. Por fim, algumas considerações serão trazidas sobre os desafios do Brasil e da Índia em uma ordem mundial em transformação, e como a participação social na tomada de decisão de política externa está relacionada à capacidade desses Estados de projetarem-se internacionalmente como potências emergentes.

O Caso Brasileiro

O processo de tomada de decisão de política externa brasileiro tem sido tradicionalmente apontado como um processo isolado que não estabelece

uma clara conexão com o debate público, e com menor nível de participação do poder Legislativo. Durante toda história brasileira, algumas mudanças relevantes ocorreram dentro deste domínio, desde um aumento formal da participação do Legislativo até uma maior coordenação entre os novos atores domésticos em uma tentativa de democratizar a construção da política externa. Não obstante a academia ainda descreve o poder Executivo como um ator consagrado dentro do processo de tomada de decisão de política externa no Brasil.

Objetivando uma melhor compreensão deste enquadramento e em avaliar possíveis mudanças, uma breve discussão histórica sobre o papel do Legislativo dentro da diplomacia brasileira será feito inicialmente, seguido por uma apresentação de sua atual participação na política externa. Esse envolvimento praticou essencialmente um papel residual durante o Império. Esse momento de construção do Estado promoveu uma completa centralização de poder no Executivo baseada na defesa do interesse nacional e sobrevivência. Esse plano de fundo é relativamente revertido com a Revolução Republicana de 1889. Como Alexandre (2006:49) aponta, “pela primeira vez na história constitucional brasileira, previu-se a competência privativa do Congresso em ‘resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras’ – redação que é mantida quase sem alteração até os dias de hoje”.

Apesar deste novo marco constitucional, a diplomacia brasileira durante a República Velha se manteve focada em esforços de configuração territorial. Durante esse período, o Barão de Rio Branco adquire sua proeminência, e a política externa é ainda repleta da sua influência. Ele é um personagem crucial e simbólico para a institucionalização do Ministério das Relações Exteriores e claramente defendeu a diplomacia separada da política doméstica. Os assuntos de Estado seriam então autônomos e independentes das clivagens e conflitos dos grupos sociais internos. Essa concepção contribuiu para reforçar o já em curso processo de insulamento da política externa brasileira, que hoje também faz parte do Itamaraty (Alexandre 2006; Lima 2000; Ramos 2012).

De 1946 em diante, o Brasil entra em um período de consolidação do modelo de substituição de importações. De acordo com Lima (2000), essa agenda econômica fez as negociações multilaterais adquirirem a conotação de um bem coletivo, uma vez que isso era desejado para a proteção da indústria nacional. Mais uma vez, o Ministério das Relações Exteriores tinha seu padrão de autonomia reforçado frente à política doméstica e às forças sociais. É importante ressaltar que os poderes Legislativos sobre a política externa (e todos os outros assuntos) foram suspensos durante o Estado Novo (1937 – 1945), enquanto o Congresso se manteve dissolvido. Em 1968, o Congresso novamente foi posto de lado durante a ditadura militar, e o poder Executivo

assumiu integralmente a tomada de decisões de política externa, incluindo a aprovação de tratados. Dessa maneira, parece que, durante a história, houve uma flutuação entre uma forte e completa autonomia do Executivo no processo de tomada de decisões de política externa.

Com a democratização política e a introdução na nova constituição de uma ampla gama de direitos sociais, era esperado que houvesse também mudanças em relação à democratização e descentralização da tomada de decisão de política externa. Não obstante, a versão final do texto constitucional manteve os poderes executivos sobre as relações internacionais e reforçou sua capacidade de decidir sobre esses assuntos perante o congresso, mesmo depois de dar ao congresso mais poderes exclusivos sobre a celebração de tratados⁸ (Lima; Santos 2001). Alexandre (2006:60) afirma que “no regime constitucional de 1988, a participação fundamental do Legislativo em questões de política externa continuou assentada em sua competência para a aprovação ex-post de acordos internacionais”. Parece claro que o congresso tem sua atuação bastante limitada, uma vez que seus custos por rejeitar uma convenção já celebrada pelo Executivo traria grandes e possíveis sanções ao país. Dessa maneira, o Legislativo apenas atua na parte de aceitar o acordo já definido pelo Presidente e pelo Ministério das Relações Exteriores. A concentração de poder nas mãos do Executivo tem de ser destacada, pois lhe garante poder unilateral para definir a agenda externa do país (Lima; Santos 2001).

A nova constituição também trouxe certa confusão sobre os papéis do Executivo e do Legislativo: os artigos que lidam com política externa usam termos diferentes para definir a competência de cada poder em celebrar tratados. A obscuridade e a ausência de posterior regulação têm sido utilizadas, então, como mecanismos para destacar os poderes legislativos. A capacidade de fazer emendas, salvaguardas e marcas interpretativas para convenções internacionais permitiram a ampliação da participação do Legislativo. Ao analisar acordos feitos pelo Brasil, Alexandre (2005; 2006) ressalta a ainda permanente tendência pela qual o Congresso geralmente participa dentro da tomada de decisão de política externa através da inserção de emendas durante a aprovação de certos atos internacionais.⁹

8 A Constituição de 1988 afirma a exclusiva competência do congresso para “*resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”. No artigo 84, entretanto, isso é definido como uma competência exclusiva do presidente, como um poder para “*celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional*” (Alexandre 2006).

9 Há um importante debate relativo à política externa brasileira e a relação entre os poderes Executivo e o Legislativo (Alexandre 2006; Cesar 2002). Essa discussão se baseia sobre as teorias de delegação e abdicação de poder que vão, entretanto, além do propósito deste trabalho.

Então pode ser percebido que o Legislativo recorreu a este vazio legal e o aumento da sua participação dentro da tomada de decisão de política externa não foi definitivamente resolvida. Contudo, não seria razoável supor que essa participação aconteceria em todos os tratados. Alexandre (2006) afirma que esse controle foi feito em situações nas quais havia mais sensibilidade da opinião pública a um dado acordo. Isto é, o Congresso reivindica mais poderes quando vê a mobilização social relativa à determinada negociação internacional. O interesse do Legislativo parece ser produzido através da ativação de alguns setores sociais domésticos (Alexandre 2005; 2006).

Essa participação do Legislativo sobre os vazios legais revela que o processo de tomada de decisão de política externa pode ser ampliado e menos insulado. Parece um caminho possível para a democratização da política externa, desde que os congressistas, representantes das pessoas, têm deflagrado essa prerrogativa precisamente quando eles veem mobilização da sociedade civil e conseqüente impacto na opinião pública. Nesta perspectiva, um argumento bastante frequente na academia aparece: a globalização e certos tópicos transnacionalizados promovem o componente doméstico dentro da formulação de política externa (Lima 2000).

Todavia, este artigo não é tão otimista em relação à democratização da política externa via aumento dos poderes legislativos. Parece crucial e urgente estabelecer ferramentas de democratização e descentralização dentro da tomada de decisão de política externa. Fortalecer a democracia interna também significa tornar as ações externas responsáveis, e, com uma análise mais cuidadosa, é possível encontrar alguns problemas que emergem com as ações do congresso neste campo. Estudos clássicos sobre a participação política (Verba, Schlozman & Brady 1995; Milbrath 1965) e diversas pesquisas atuais mostram que variáveis sociodemográficas como renda, escolaridade, raça e gênero podem prever participação política. Geralmente, essas variáveis indicam que a atividade política é inclinada a favor de grupos de renda e escolaridade mais altas (Aires 2010).

É possível perceber que indivíduos com mais recursos para participação política, de acordo também com sua diferenciação sociodemográfica, são aqueles geralmente ouvidos pelo governo. Isto é, eles podem expressar suas preferências de maneira mais eficaz e fazê-las atingirem o sistema político (Aires 2010). Essa hierarquia social restringe a participação de diferentes grupos sociais e influencia capacidade, e não é, como apontado por Fábio Wanderley Reis (2010:56), “incompatível com a existência de uma opinião pública atenta aos problemas internacionais e de política externa e capaz de exercer influência sobre as decisões a esse respeito”.

Como demonstrado acima, é a mesma opinião pública que tem pressionado por mais participação do Congresso dentro da política externa brasileira. O problema é como a opinião pública é distorcida por níveis socioeconômicos e de escolaridade, e, assim, não é capaz de suprir completamente os requisitos da democracia. Dado o padrão de participação política encontrado no Brasil, nota-se que a opinião pública reflete geralmente ideias, percepções e desejos de uma pequena elite socioeconômica. Isto é, a opinião pública de uma minoria.¹⁰

Aqui, pode ser encontrada uma contradição a respeito da atual participação fortalecida do Congresso na política externa seguida da mobilização nacional da opinião pública como um mecanismo democrático. O que pode ser, à primeira vista, percebida como uma possibilidade para aumentar a participação social dentro da formulação de política externa, através de seus congressistas eleitos, reduzindo assim o insulamento do Ministério e contribuindo para a democratização, precisa ser reavaliado mais cuidadosamente. É necessário ressaltar que atores com recursos desiguais para participação se encontram em posições desiguais dentro do regime democrático, uma vez que nem todos podem efetivamente ter a chance de serem ouvidos pelo sistema político.

Uma vez que a opinião pública reflete indivíduos e grupos mais bem posicionados no estrato socioeconômico, os governos escutam e respondem à mobilização desses grupos quando estes se comportam de acordo com a opinião pública. Há um risco claro ao princípio democrático da igual proteção do interesse (Verba; Schlozman; Brady 1995). Pode ser constatado que homogeneizar a opinião pública é fazer este papel nulo. A sociedade é composta de um grande número de interesses e os associados a grupos dominantes têm prevalecido, não de outro modo.

No entanto, a opinião pública tem sido ativada pelos formuladores de política externa, como uma expressão do inequívoco desejo nacional comum. Portanto, supõe-se que há algo coletivamente compartilhado por toda a população, e é possível entender e expressar a vontade nacional pela maneira como as elites restringem políticas a respeito da posição internacional do Brasil. Mais uma vez, o governo reforça o isolamento da política externa, desta vez protegido pela referência à opinião pública, a despeito da sua distorção. Isto é, como este desejo pode ser compreendido e expresso através da burocracia altamente qualificada do Ministério das Relações Exteriores; não há mais a necessidade de definir esse desejo pela disputa eleitoral ou deliberação de-

¹⁰ Fábio Wanderley Reis (2010) ainda aponta, com sua usual precisão, o papel da mídia para a opinião pública, e ressalta que a posição de jornalista, geralmente, não corresponde a população brasileira.

mocrática (Reis 2010). Mais uma vez, o ideal democrático é corrompido.

Isso significa então que é impossível combinar formulação de política externa com práticas democráticas? De forma alguma. A legitimidade e a força de um regime democrático se baseiam na conexão entre múltiplas demandas de uma gama de estratos socioeconômicos e demográficos e na construção de políticas públicas, e a política externa é de fato uma política pública.¹¹ Esse mecanismo garante a ação estatal como um agente transformador e como promotor da justiça social. Como foi observado, no Brasil, na ausência de tal correspondência, há a necessidade de avaliar alternativas para a ação legislativa, como uma instância da representação democrática que efetivamente reflete demandas sociais mais amplamente. A fim de realizar isso, é de primordial importância estabelecer mecanismos de empoderamento da sociedade civil através de toda sua camada além dos canais institucionais e arranjos constitucionais. A busca pela expressão de grupos menos favorecidos, tradicionalmente excluídos do poder político formal, como uma maneira de efetivamente guiar a formulação de políticas públicas pode criar uma gestão mais democrática da política externa.

Esse processo de democratização no Brasil precisa, consequentemente, ter um desejo por construir “amplos consensos democráticos, de criar condições em que o público em geral perceba a relevância de iniciativas de política externa e as aprove, e de fazê-lo justamente pelo apelo a valores e mecanismos institucionais que a democracia consagra” (Reis 2010:66).

A existência das instituições democráticas é um marco que diferencia também a Índia dos outros países emergentes, na mesma linha demonstrada no caso brasileiro. Uma breve história de sua construção e funcionamento, e suas fragilidades a respeito da tomada de decisão de política externa serão debatidas a seguir. Por fim, essas observações serão comparadas aos atuais desafios que esses países enfrentam para sua projeção no sistema internacional.

O caso indiano

A Índia é uma das mais antigas sociedades políticas na história humana (Karim 2013). A civilização hindu data de cinco mil anos atrás, de convivência social que dura até os dias de hoje. No entanto, só é possível pensar

11 Nos últimos anos, o Brasil registrou uma significativa ampliação dos mecanismos de participação popular, como orçamento participativo, conselhos de gestão, comissões especiais e a criação de diversas organizações da sociedade civil que lidam com meio ambiente e direitos humanos, entre outros tópicos. Entretanto, esses esforços não foram traduzidos na participação substantiva crescente na tomada de decisão de política externa.

na Índia como um Estado moderno *westfaliano* com um regime democrático após sua independência do controle britânico, em 1947, depois de quase um século de dominação estrangeira.

Desde então, a Índia pode ser descrita como uma república federativa com um regime político democrático e um sistema de governo parlamentarista. A república foi a escolha natural após a submissão colonial monárquica do Vice Rei e após experiências anteriores de desestabilização territorial da nobreza. A adoção do federalismo tinha uma lógica similar devido às características multi religiosas, multiétnicas e multi linguísticas da população indiana (Lijphart, 1996).

Relembrando John Stuart Mill (1958), Karim (2013) discute como a democracia indiana sobreviveu apesar da indicação de Mill de que seria impossível adotar um regime democrático em uma sociedade tão dividida linguisticamente.¹² Neste sentido, a tradição *panchayat*, o colonialismo, líderes carismáticos, federalismo, eleições, constituição, relação entre os setores militar e civil, e o papel da Suprema Corte foram fundamentais para assegurar o relativo sucesso da mais diversa democracia atual.

A *panchayat* é uma tradição milenar indiana que os grupos sociais utilizavam para se organizar politicamente no âmbito local (Johnson 2003). É um conselho composto por, geralmente, cinco membros eleitos que buscam o consenso a respeito de disputas relacionadas com diversas questões. Originalmente, acreditava-se que eles tinham legitimidade divina, mas hoje em dia sua representatividade temporal é mais forte. Atualmente, esses conselhos ainda são a unidade política primária do governo na Índia, e acredita-se que eles colaboram para criar uma cultura de relação eleitoral entre os representantes e o *demos*.

Apesar das tentativas de se dissociar idealmente do domínio britânico durante o processo de independência, o legado da metrópole para as instituições democráticas na Índia ainda é bastante relevante. Em 1885, o Reino Unido autorizou a criação de um proto-partido, o Congresso Nacional Indiano, como um subterfúgio para expressar as preferências indianas para a Coroa Inglesa. No futuro, ele constituiu a base para o movimento de independência. De 1895 em diante, os governos locais eram invocados, e eles contribuíam também para moldar um grupo de indivíduos mais profissionalizado que eventualmente entraria para a política independente indiana (Karim 2013).

12 Atualmente existem dois idiomas oficiais na Índia, o Hindu e o Inglês, e outros vinte idiomas nacionais reconhecidos. Para ter uma ideia da complexidade linguística indiana, sua constituição, na Parte VII, define um emaranhado de regras para adotar diversos idiomas diferentes nos instrumentos oficiais. Ver INDIA. *Constitution of India*. http://india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf. Accessed on July 1st, 2014.

Os líderes carismáticos também desempenharam um papel central para a criação do Estado indiano, e largamente dominaram sua tomada de decisões, especialmente em relação à política externa. Do legado de Mahatma Gandhi a Nehru e sua família – Indira, Rajiv e Sonia Gandhi, líderes fortes e primeiros ministros são uma parte significativa da história do país. Apesar das considerações de Karim (2013) que estas lideranças ajudaram a consolidação democrática do Estado e a configuração de diversidade na Índia, suas ações personalistas também marcaram seus governos, mas não somente de maneira positiva, como coloca Ganguly (2010).

A escolha federalista obviamente contribuiu também para configurar a alta diversidade étnica, linguística e religiosa, como fez a criação de muitos partidos regionais, especialmente a partir de 1960 (Narang; Staniland 2012). Além disso, a prática eleitoral indiana é surpreendentemente ininterrupta. Com uma breve suspensão nos anos 1970 por apenas dois anos, todos os outros governantes vieram ao poder com uma crescente participação eleitoral que chegou a 66,4% em 2014, de acordo com a Comissão Eleitoral da Índia.¹³

A regulamentação de eleições, o federalismo e uma Suprema Corte independente estão, entre outras informações sobre direitos fundamentais e organização estatal, em uma constituição escrita que entrou em vigor em 1950. Por fim, é importante ressaltar a separação entre os setores militar e civil, um legado da própria organização da Coroa Britânica (Karim 2013). Com um setor militar subserviente ao civil, o processo de tomada de decisão centrado na burocracia civil em grande parte controla até assuntos relacionados à segurança e defesa (Narang; Staniland 2012).

A tomada de decisão de política externa indiana acontece dentro do seu diverso ambiente federalista, parlamentar, democrático e altamente social. Nehru criou o Serviço de Política Externa Indiano nos anos 1940. Sua ação diplomática, entretanto, tem sido fortemente atrelada ao Primeiro Ministro, como durante os governos de Nehru, Indira e Rajiv Gandhi, ou os governos de coalizão, como pode ser observado nas últimas duas décadas (Narang; Staniland 2012).

Markey (2010) lista uma série de dificuldades para uma bem sucedida ação externa da diplomacia indiana focada em colocar a Índia dentro dos atuais desafios globais e em promover a liderança regional do país. O autor aponta para o reduzido tamanho da rede diplomática indiana, com cerca de 700 oficiais; a falta de informação das ações governamentais para serem analisadas por universidades e think tanks independentes e bem equipados; e

13 Election Commission Of India. *Turnout trends over the years*. http://eci.nic.in/eci_main1/GE2014/line.htm. Accessed on July 1st, 2014.

a falta de interesse da mídia e do setor privado em realmente se engajar em debates sobre política externa.¹⁴

Essa estrutura é em grande parte isolada e dependente de uma pequena elite centralizada no governo federal (Fair 2012). O quadro político básico na Índia se estabelece sobre coalizões múltiplo-orientadas, construídas sobre etnia, região, religião, castas, dentre outros fatores (Narang; Staniland 2012). Um recurso que é amplamente usado na relação entre o Estado e o seu *demos* é a patronagem, definida como uma troca clientelista de provisões no ambiente público, baseado em relações privadas e em compromissos futuros feitos pelo ator político envolvido na negociação (Nunes 2013).

Não obstante, apesar de uma participação popular crescente durante as eleições, não há grandes incentivos para os políticos usarem assuntos de política externa como uma plataforma para a disputa eleitoral. Pode ser observado que o cidadão médio guia seu voto por problemas domésticos de curto prazo, como políticas de bem estar, e nas muitas clivagens internas e seu sistema de patronagem. Eventualmente, já se tentou mobilizar problemas internacionais para a disputa eleitoral, mas eles não foram tão eficazes em garantir votos quanto, por exemplo, as dinâmicas das coalizões (Narang; Staniland 2012).¹⁵

O baixo nível de mobilização social na política externa colabora para o seu isolamento e sua ideologização. Geralmente, a constância dessas duas características foi marcada pela fragmentação das orientações de política externa durante os diferentes governos, mostrando que falta à Índia uma estratégia sólida para sua inserção no ambiente internacional (Routray 2013; Tharoor 2012; Mohan 2010; Markey 2009). Entretanto, Narang e Staniland (2012) indicam que é possível perceber uma ênfase na busca por autonomia baseada na autoconfiança doméstica e na aversão a alianças durante três períodos principais da política externa indiana – a Era Nehru (1947 – 1965), a Era Gandhi (1965 – 1988) e a Era Pós-Guerra Fria (1989 – hoje).

Jawaharlal Nehru baseou as primeiras orientações de política externa indiana no não-alinhamento (Ganguly 2010). Temendo que uma próxima relação com uma das superpotências do sistema internacional bipolar troux-

14 Routray (2013) faz uma interessante revisão literária sobre críticas que foram feitas à diplomacia indiana. Ver: Routray, B. *National Security Decision Making in India*. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies, 2013.

15 Nota-se uma pequena sensibilidade a respeito de tensões com o Paquistão, população muçulmana na Índia, a situação do Sri Lanka e terrorismo. Nessa discussão, ver Routray, B. *National Security Decision Making in India*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2013; e Sahni, A.; Mohan, R. India's security challenges at home and abroad, *National Bureau of Asian Research*, Special Report 39, May 2012.

esse a lembrança da dependência colonial, a estratégia indiana foi fundada na defesa da descolonização, do desarmamento, do compartilhamento equitativo de recursos internacionais e da participação em fóruns multilaterais.

Indira Gandhi e seu filho, Rajiv Gandhi,¹⁶ não apresentaram uma visão tão coerente para a política externa indiana como seu antecessor fez com o não-alinhamento. Mais ferozmente oposta aos Estados Unidos, Indira Gandhi acabou se aproximando da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como no Tratado de Paz, Amizade e Cooperação, assinado em 1971. Rajiv Gandhi, apesar de ter retoricamente proposto mudanças, em grande parte não modificou o legado de sua mãe (Routray 2013).

Narang and Staniland (2012) afirmam que é possível perceber um centro estratégico que persiste após a Guerra Fria, mesmo que algumas mudanças domésticas e estruturais tenham acontecido. Os governos de coalizão que vieram em seguida seguiram uma tendência de privilegiar a autonomia, flexibilidade e um desejo de evitar a dependência de fortes potências, como os elementos que remontam a Era Nehru, sem importar se eram do direito Hindu¹⁷ ou de orientação esquerdista.¹⁸ As dinâmicas da coalizão que eram atualmente predominantes tendem a modificar o aparato estatal a fim de dar voz a múltiplos interesses. De acordo com Muni (2009), a centralidade ao redor da liderança do partido tende a dar espaço para uma necessidade de consenso através da coalizão, o que poderia abrir mais espaço para mobilização social, historicamente importante para manifestações do *demos* desde a independência da Índia.

Os legados da *Pachayat* e da desobediência civil trazem a importância da sociedade civil para a Índia. Alguns resistem a discutir os grupos sociais na Índia seguindo o que consideram ser um conceito ocidental, e a maioria das leituras é focada numa interpretação mais restrita baseada nos movimentos rurais, trabalhistas e anticoloniais do começo da história do Estado, seguindo a referência liberal de três setores (Mcduie-Ra 2009). Contudo, pode se perceber a relevância dos grupos da sociedade civil na Índia por constituir o discurso construtivo do *demos*. Como Katzenstein *et al* (2001) destaca, muitos grupos políticos, especialmente os regionais, ganharam proeminência

16 Os governos de Indira Gandhi (1966 – 1977, 1980 – 1984) e Rajiv Gandhi (1984 – 1989) nesta era não foram contínuos e foram interrompidos por um curto interlúdio autoritário e por alguns governos de coalizão.

17 O partido *Bharatiya Janata Party*, especialmente. Está atualmente no governo com o Primeiro Ministro Narendra Damodardas Modi.

18 O partido mais forte desse espectro, nacionalmente falando, é o Congresso Nacional Indiano, um partido de centro esquerda que ocupou o o gabinete indiano até as recentes eleições de 2014.

primeiramente ligados a movimentos sociais e políticos antes de serem eleitos. Durante os anos 1940 e 1950, esses movimentos surgiram como lutas sociais primariamente conectadas ao imperialismo e anticolonialismo, o que levou o partido político de Nehru ao governo federal após a independência.

Especialmente após a Guerra Fria, com uma profunda crise econômica e liberalização estatal, movimentos políticos e sociais começaram a abranger o gerenciamento de recursos na Índia, assumindo às vezes o papel de provedores dentro do contexto liberal (Gupta 2013). Percebe-se a consolidação de uma elite governante em Nova Deli, crescentemente influenciada por partidos regionais, e uma mobilização social mais concentrada em problemas locais específicos, como, por exemplo, alguns movimentos do meio ambiente.¹⁹ Como previamente discutido, a proatividade doméstica da sociedade civil na Índia não foi traduzida em grandes mobilizações em questões de política externa. O movimento de independência adotou uma posição não alinhada de rejeição de alianças internacionais, o que foi também adotado domesticamente pelo cidadão médio. Neste sentido, durante as cinco primeiras décadas do Estado indiano, houve pouco espaço para canais transnacionais de luta, ou mesmo para a conexão de problemas domésticos com o campo internacional.

Espera-se que a liberalização econômica e uma inserção mais profunda do mercado indiano no comércio internacional após a Guerra Fria possam contribuir para dirigir as demandas da sociedade civil para a tomada de decisão de política externa. Entretanto, pode se notar uma significativa apatia entre os eleitores médios, que, em grande parte, têm pouca informação e conhecimento de relações internacionais (Kapur 2009). Narang and Staniland (2012) acreditam que a tendência a uma maior elitização da política externa possa ocorrer devido à participação do setor empresarial. Grupos comerciais têm contribuído para efetivamente aumentar algumas falhas institucionais dentro da diplomacia indiana, especialmente a Confederação da Indústria Indiana (*Confederation of Indian Industry*, CII) e a Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da Índia (*Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry*, FICCI). Alguns diálogos estratégicos têm sido mantidos entre a indústria indiana e figuras centrais nos Estados Unidos, Japão e Cingapura, e visitas comerciais são organizadas. Além disso, alguns autores relembram a importância da diáspora indiana e a mídia como veículos de expressão para os interesses da sociedade a respeito da política externa, mesmo que eles sejam restritos a uma elite privilegiada e distante da maioria.

19 Alguns exemplos são a luta contra a construção de barragens no Rio Narmada e movimentos contra o desmatamento em Uttaranchal. Ver Mcduie-Ra, D. *Civil society, democratization, and the search for human security: the politics of environment, gender, and identity in Northeast India*. Nova York: Nova Science Publishers, 2009.

Acredita-se que esse setor empresarial atuará progressivamente próximo a tomada de decisão de política externa na Índia, uma vez que o Estado é ineficiente para corrigir problemas institucionais da diplomacia. Eles terão, todavia, alguns desafios à frente, de acordo com Ganguly (2010). Primeiramente, não há uma alternativa verdadeiramente articulada ao não-alinhamento, e as decisões são feitas baseadas mais em expectativas de investidores do que em cálculos racionais de longo prazo (Routray 2013). Faltam boa análise e planejamento sobre problemas contínuos, como as tensões com o Paquistão, o aumento de relações bilaterais com os EUA e a ascensão da China. Há ainda sérias deficiências institucionais no Serviço de Política Externa, o que faz a tarefa de encontrar o novo eixo ainda mais difícil. Neste cenário, a Índia teria menos chances para agir com sucesso dentro dos regimes internacionais contemporâneos relevantes como não proliferação, mudança climática e comércio internacional.

Ao comparar os casos brasileiro e indiano, é possível notar algumas diferenças a respeito de seus processos de tomada de decisão de política externa. Não obstante, nota-se similitudes quando se lida com o envolvimento da sociedade civil nesse âmbito. Considerando os desafios atuais que o Brasil e a Índia enfrentam para sua inserção global, esses pontos serão debatidos na seção seguinte.

Brasil e Índia: antigos e novos desafios em um mundo em transformação

O Brasil e a Índia são potências emergentes no sistema internacional contemporâneo, especialmente após a crise de 2008. Seus territórios e populações de dimensões continentais e seu acentuado crescimento econômico contribuíram para colocar mais do que nunca a diplomacia desses países na busca da consolidação de uma posição mais privilegiada nas relações internacionais e no âmbito regional.

A considerável riqueza de recursos naturais²⁰ e as diversas iniciativas de cooperação com países em desenvolvimento²¹ são elementos que marcam a inserção do Brasil no século XX (Chun 2013). Entretanto, como defensor

20 O Brasil tem a maior diversidade biológica no mundo e quase um décimo da água potável mundial (Chun, 2013).

21 Um exemplo é o recente aumento da política africana, com ações diretas em muitos Estados africanos como cooperação em medicamentos e agricultura e investimentos em infraestrutura. Ver Saraiva, J. A política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, 5-25.

histórico defensor do princípio da não-intervenção, falta ao país poder duro, e sua consolidação como uma potência global em grande parte depende de amplos investimentos no setor militar. Para tal, o maior desafio brasileiro é reverter sua atual retração do crescimento econômico a fim de gerar capital para consolidar não apenas sua liderança econômica e financeira, mas também seu poder em outras áreas.

O fato de ser a maior democracia não ocidental no mundo garante à Índia um papel importante como aliado estratégico das potências ocidentais, o que pode gerar capital para uma melhor inserção regional e global. Seus atuais investimentos no setor militar, seu poder nuclear e seu crescimento econômico também colaboram como fatores positivos para aumentar o papel indiano. Chun (2013) também relembra que, para um aumento sustentável das suas capacidades, a diplomacia indiana precisa corrigir suas falhas institucionais, consolidar sua aproximação com o Sudeste Asiático e consolidar sua recente mais próxima relação bilateral com os EUA e outros Estados como a aliança dos BRICS.

A profissionalização da diplomacia brasileira teve um salto em qualidade com a liderança do Barão do Rio Branco no início do século passado, deixando como legado um Ministério com sólida formação e diplomatas bem preparados. Nas diversas lideranças pessoais desempenhadas pelo Brasil em fóruns internacionais percebe-se a indicação de tal preparação. Por outro lado, no caso indiano, pode-se notar uma falta de grande investimento na preparação de burocratas e mesmo na contratação de tal equipe.

A institucionalização mais sólida do Itamaraty pode ter suscitado iniciativas de aproximação mais concisas em relação à opinião pública. Desde os últimos dois governos, diálogos públicos com a sociedade civil se multiplicaram e canais de informação e transparência foram criados. O mesmo ímpeto não pôde ser tão fortemente percebido na diplomacia indiana que têm promovido uma proximidade mais estruturada com o setor empresarial, que prestou muitas vezes o papel de consultor diplomático.

O setor empresarial também atua lado a lado à diplomacia brasileira, essa tradição é ainda mais antiga do que a indiana. A liberalização econômica brasileira data da abertura para o investimento estrangeiro dos anos de 1940, expandindo consideravelmente quando Juscelino Kubistchek governou o país alguns anos mais tarde. Por outro lado, a abertura do mercado indiano fortaleceu-se apenas após a Guerra Fria, quando o partido socialista de centro esquerda – o Partido Nacional Indiano, perdeu as eleições para uma coalizão de direita. Neste sentido, a proximidade diplomática com o setor empresarial apenas se deu de maneira mais densa mais recentemente, e é um desafio crucial para a projeção da Índia e a sustentabilidade do seu considerável crescimento

econômico dos últimos anos.

Se a proximidade da diplomacia brasileira e indiana aos empresários é um movimento quase inevitável devido ao crescimento e abertura das economias desses dois países, promover um consenso democrático sobre outras questões como segurança e defesa é uma tarefa muito mais complexa. Alguns problemas dessa natureza foram capazes de mobilizar a opinião pública indiana e promover relações com sua política externa, especialmente a respeito de tensões fronteiriças e terrorismo. Percebe-se uma tendência de que esses canais se tornem mais frequentes em função da crescente importância da participação de partidos regionais na política nacional. Por outro lado, no Brasil não existem tais desafios mais diretamente percebidos pela população, e aumentar os investimentos no setor militar e a participação do país em atividades internacionais como em operações de paz da ONU não são tão bem compreendidas e aceitas pelos cidadãos.

Ao analisar essa breve história a respeito do processo de tomada de decisão de política externa do Brasil e da Índia, mecanismos institucionais que tentam democratizar esses processos e suas relações com a sociedade civil e suas demandas enfrentam desafios similares em ambos os países. Primeiramente, e principalmente, fica claro que há um insulamento dos atores dedicados a negociar e decidir sobre essas políticas quando se colocam questões internacionais. Como apontado acima, ambos os Estados apresentam uma história de poucas e pequenas exceções, e largamente denotam uma considerável centralização na burocracia diplomática ligada a governos individuais ou de coalizão.

Essa consagração do insulamento como base para a formulação e negociação de política externa parece nos dois casos ter se fortalecido pelo baixo nível de mobilização social a respeito de problemas internacionais. Uma vez que não há pressão significativa feita pela população para um processo mais participativo, e as demandas não são tão claramente organizadas em relação à política externa, não há discussão sistemática sobre mecanismos institucionais para democratizar a tomada de decisão de política externa. Apesar da recente ativação da sociedade civil em ambos os países com o crescimento de movimentos organizados, essa dinâmica doméstica não foi traduzida a maiores mobilizações em política externa.

Ademais, como já tratado aqui, em função de clivagens socioeconômicas, culturais e demográficas, a participação tende a ser altamente parcial. A tendência é que os grupos mais favorecidos, originados dos mais altos estratos socioeconômicos, sejam os únicos que podem não apenas expressar suas demandas, como também fazê-las terem impactos sobre o sistema político formal. Nota-se, então, um revés no processo de democratização: a elitização

da política externa brasileira e indiana, principalmente no que se refere ao setor empresarial. Esse setor beneficia-se da porosidade institucional para trazer a diplomacia mais próxima a seus interesses.

Por um lado, isso pode significar uma semente para o aumento da participação da sociedade. Não obstante, pode ainda colocar em risco o ideal democrático da igualdade. Dessa maneira, parece que ambos os países, Brasil e Índia, terão de lidar com seus problemas sociais estruturais a fim de iniciar o processo de democratização para sua política externa. Tal processo, entretanto, é essencial para adaptar suas projeções internacionais para seus regimes democráticos domésticos, tornando-as mais legítimas.

REFERÊNCIAS

- Alexandre, C. 2006. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
- Alexandre, C. 2007. “O papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: o caso dos acordos referentes ao Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA).” *I Encontro Nacional da ABRI*.
- Bustamante, J. F. C. 2010. “La diplomacia: de la Edad Moderna a nuestros días.” *Revista de Economía & Relações Internacionais*, São Paulo, (8)16.
- Chun, K. 2013. *The BRICs Superpower Challenge: foreign and security policy analysis*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Comission On Global Governance 1999: *Our Global Neighbourhood*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Fair, C. 2012. “Prospects for effective internal security reforms in India”. *Commonwealth & Comparative Politics*, 50(2): 145 – 170.
- Fialho, F. 2008. *Participação e Desigualdade Política: Um Exercício em Teoria e Método*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Gupta, D. 1999: “The “Civil and the “Political” in Civil Society.” *Reprinted in C.M. Elliot (Ed.) Civil Society and Democracy: A Reader*. New Delhi: Oxford University Press, 211- 237.
- Hermann, M.; Heremann, C. (1989). “Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry.” *International Studies Quarterly*, 33(4): 361-387.

- Hudson, V. 2006: *Foreign Policy Analysis*. Lahnam: Roman and Littlefield.
- Johnson, C. 2003.: *Decentralization in India: Poverty, Politics and Panchayati Raj*. Londres: Overseas Development Institute.
- Kapur, D. 2009. "Public opinion and Indian Foreign Policy." *India Review*, 8(3): 286-305.
- Katzenstein, M., Kothari, S., Mehta, U. 2001. "Social movement politics in India: institutions, interests, and identities." In A. Kothari (Ed.) *The Success of India's Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keck, M.; Sikkink, K. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell.
- Keohane, R; Nye, J. 2011. *Power and interdependence*. London: Pearson.
- Krasner, S. 2009. *Power, the State and Sovereignty: Essays on International Relations*. London: Routledge.
- Lijphart, A. 1996. "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation." *American Political Science Review*, 90(2): 258 – 268.
- Lima, M. 2000. "Instituições Democráticas e Política Exterior." *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 22(2).
- Lima, M.; SANTOS, F. 2001. "O Congresso e a Política de Comércio Exterior." *Lua Nova*, 52.
- Markey, D. 2009. "Developing India's Foreign Policy Software," *The National Bureau of Asian Research, Asia Policy*, 8: 73-96. Accessed on 9 June 2014. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=105157>.
- Mcduie-Ra, D. 2009. *Civil society, democratization, and the search for human security: the politics of environment, gender, and identity in Northeast India*. Nova Iorque: Nova Science Publishers.
- Milbrath, L. 1965. *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: RandMcNally & Company, 1965.
- Mill, J. S. 1998. *Considerations on Representative Government*. Charlottesville: Liberal Arts Press.
- Mohan, C. 2010: "India's Strategic Future." *Foreign Policy*. Accessed on 3 July 2014. http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/04/indias_strategic_future?hidecomments=yes.
- Muni, S. (2009) *India's Foreign Policy: the democracy dimension*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunes, E. 2003.: *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento*

burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Putnam, R. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level game." *International Organization*, 42(3).

Ramos, L. 2012. "Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula." *Carta Internacional*, 7(1).

Reis, F. 2010. "Política Externa Democracia e Relevância." *Política Externa*, 19(2).

Routray, B. 2013. *National Security Decision Making in India*. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies.

Saraiva, J. "A política exterior do governo Lula: o desafio africano." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2): 5-25.

Tharoor, S. 2012. *Pax Indica, India and the World of the Twenty first Century*. Nova Iorque: Penguin Global.

Verba, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.

RESUMO

Um mundo em transformação no qual potências regionais e globais repensam suas ações e preferências na arena internacional é um mundo onde a política doméstica cria cada vez mais um complexo enquadramento para o comportamento externo. Muitas das novas potências emergentes recentemente adotaram regimes democráticos, enquanto outras ainda são governadas por duras autocracias. Dentro deste contexto, suas sociedades civis têm diferentes meios para expressar suas preferências frente à nova ordem mundial em formação e suas expectativas a respeito de como esses Estados planejam se inserir nela. Este artigo discutirá como potências regionais emergentes se comportam neste mundo em transformação, as possibilidades e os limites impostos pela pressão, ou mesmo inércia, da sociedade civil. Os autores desejam abordar como essas mudanças sistêmicas impactam os canais pelos quais os movimentos da sociedade civil exprimem suas plataformas para o papel internacional do seu país, considerando o grau da consolidação democrática institucional como uma variável interveniente. Como estudos de caso, esse debate teórico será aplicado ao Brasil e à Índia contemporâneos.

PALAVRAS CHAVES

Política Externa; Sociedade Civil; Brasil.

Recebido em 30 de Maio de 2016
Aceito em 7 de Dezembro de 2016

Traduzido por Joana Lopes