

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MILENA DUNE SEVERINO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A BUROCRATIZAÇÃO DA DIPLOMACIA NA
POLÍTICA EXTERNA DA ÍNDIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRATADO DE
NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES**

UBERLÂNDIA
2024

MILENA DUNE SEVERINO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A BUROCRATIZAÇÃO DA DIPLOMACIA NA
POLÍTICA EXTERNA DA ÍNDIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRATADO DE
NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

UBERLÂNDIA
2024

MILENA DUNE SEVERINO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A BUROCRATIZAÇÃO DA DIPLOMACIA NA
POLÍTICA EXTERNA DA ÍNDIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRATADO DE
NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

Banca Examinadora

Uberlândia, 16 de abril de 2024

Prof^a. Dr^a. Sandra Aparecida Cardozo (IERI - UFU)
Orientadora

Prof. Dr. Felipe Bernardo Estre (IERI-UFU)

Prof. Dr. Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá (IERI - UFU)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais por tornarem possível meu caminho até aqui e terem despendido esforços para que eu sempre tivesse acesso a oportunidades educacionais significativas. Especialmente, agradeço aos meus irmãos e a minha afilhada por demonstrarem, como crianças, a incondicionalidade e pureza do amor e por terem colorido a vida, despertando o melhor de mim. Aos meus tios e as minhas avós pelo afeto, apoio e confiança que me fizeram ter certeza dessa jornada e que estiveram ao meu lado nos momentos turbulentos.

Agradeço aos amigos que cultivei durante a graduação, principalmente àqueles que permanecem desde o primeiro dia e que fazem parte de quem sou. Não haveria ambiente acadêmico se não houvesse a vida acontecendo lá fora com vocês. Sou grata por ter encontrado lar e tamanha felicidade em Uberlândia por meio de pessoas especiais e capazes de ensinar sobre o companheirismo. Guardo no meu coração, com todo carinho, esses laços de amizade que me impulsionaram, direta ou indiretamente, a estar aqui e compartilharam esse período fundamental (senão, o melhor) da vida comigo.

Agradeço também aos professores e a minha orientadora que se mostraram exemplos de excelência e que me deram fôlego não só no percurso desta pesquisa, mas sim, ao longo da graduação como um todo. Obrigada pela ventura de poder me desenvolver pessoal e intelectualmente diante de profissionais que acreditam no poder transformador da educação e que, ao fim e ao cabo, me fizeram enxergar o apreço pelo conhecimento e pela autonomia intelectual.

"Ao soar da hora da meia-noite, quando o mundo dorme, a Índia despertará para a vida e a liberdade. Um momento surge, que ocorre apenas raramente na história, quando abandonamos o velho e abraçamos o novo, quando uma era termina, e a alma de uma nação, por tanto tempo reprimida, encontra expressão."

(Jawaharlal Nehru)

RESUMO

Considerando que o problema de pesquisa do presente trabalho assume que a Índia possui uma tradição histórica de paradigmas de Política Externa e de consolidação diplomática, o objetivo é compreender de que maneira a diplomacia indiana impacta e influencia a Política Externa do país. Portanto, a diplomacia é considerada um agente coletivo de Política Externa. A hipótese é de que a diplomacia indiana se consagra como um fator fundamental para a conquista das aspirações internacionais da Índia. A pesquisa é exploratória e qualitativa e utiliza o método hipotético-dedutivo como método de abordagem e a revisão bibliográfica e o estudo de caso como métodos de procedimento. Os resultados deste trabalho apontam para a profissionalização, a institucionalização e a burocratização do aparato diplomático indiano, o que culmina em uma diplomacia vista como cautelosa e, na maioria das vezes, eficiente no sentido de colaborar para a aplicação da Política Externa da Índia.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICA EXTERNA INDIANA; DIPLOMACIA; INSTITUCIONALIZAÇÃO DIPLOMÁTICA; BUROCRATIZAÇÃO; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

ABSTRACT

Considering that the research problem of the present work assumes that India has a historical tradition of Foreign Policy paradigms and diplomatic consolidation, the objective is to understand how Indian diplomacy impacts and influences the country's Foreign Policy. Therefore, diplomacy is considered a collective agent of Foreign Policy. The hypothesis is that Indian diplomacy is established as a fundamental factor in achieving India's international aspirations. The research is exploratory and qualitative and uses the hypothetical-deductive method as an approach and the literature review and case study as procedural methods. The results of this work point to the professionalization, institutionalization and bureaucratization of the Indian diplomatic apparatus, which culminates in a diplomacy seen as cautious and, in most cases, efficient in the sense of contributing to the application of India's Foreign Policy.

KEYWORDS: INDIAN FOREIGN POLICY; DIPLOMACY; DIPLOMATIC INSTITUTIONALIZATION; BUREAUCRATIZATION; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estrutura hierárquica de cargos no Ministério das Relações Exteriores da Índia	45
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACDA – *Arms Control and Disarmament Agency*

APE – Análise de Política Externa

DEHL – *Department of Education, Health and Lands*

FSI – *Foreign Service Institute*

ICS – *Indian Civil Service*

IFS – *Indian Foreign Service*

LBSNAA - *Lal Bahadur Shastri National Academy Of Administration*

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PEX – Política Externa

RI – Relações Internacionais

SI – Sistema Internacional

TNP – Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. A Política Externa, a Análise de Política Externa e os Estudos Diplomáticos	16
2.1 A Análise de Política Externa (APE) e modelos teóricos.....	16
2.2 A Análise de Política Externa e os Estudos Diplomáticos.....	23
2.3 A aplicação da Análise de Política Externa no Sul Global e a perspectiva não-ocidental de diplomacia.....	29
3. A institucionalização e a burocratização do Ministério das Relações Exteriores e do <i>Indian Foreign Service</i> e a Política Externa da Índia.....	34
3.1 O legado burocrático e administrativo do Raj Britânico, o aparato diplomático indiano e a formação da Política Externa da Índia pré-independência.....	34
3.2 A institucionalização e o funcionamento do Ministério das Relações Exteriores e do <i>Indian Foreign Service</i>	41
3.3 A Política Externa Indiana e a atuação diplomática na segunda metade do século XX.....	49
4. As negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares e a atuação da diplomacia indiana.....	55
4.1 A Política Externa da Índia, o desarmamentismo nas décadas de 1950 e 1960 e o TNP.....	55
4.2 A diplomacia indiana nas negociações do TNP.....	61
5. Considerações Finais.....	70
6. Referências.....	75
7. Anexo A: Organograma do Ministério das Relações Exteriores da Índia em abril de 2024.....	81

1. Introdução

Como uma das maiores democracias do Sul Global e mesmo detendo uma recente história como país independente, a Índia foi um ator significativo na esfera internacional ao longo do século XX, por exemplo, destaca-se a defesa do não-alinhamento (e a própria liderança do movimento terceiro-mundista) e a formação de diretrizes de Política Externa (PEX) que prezam por relações pacíficas com todas as nações (Raghavan, 2015). Nesse sentido, é possível afirmar que a partir de 1947, ano em que se deu a independência do país e o estabelecimento do Ministério das Relações Exteriores, os princípios de Política Externa passaram a ser estabelecidos diante do ensejo de se alcançar uma posição privilegiada no Sistema Internacional (SI) e, ainda, balanceando idealismo e realismo.

Portanto, apesar da manutenção parcial do legado colonial em infraestruturas institucionais e burocráticas, as relações, em grande medida, constantes de política externa da Índia evidenciam a capacidade do país em navegar entre os ideais moralistas e eventos sócio-políticos e contradições históricas que condicionaram a formação da Política Externa (Raghavan, 2015). O intuito de se projetar como uma potência emergente e a própria Política Externa eram atrelados e limitados ao desenvolvimento econômico, por isso, a Índia buscou adotar posicionamentos que não comprometessem a autonomia do país e, em uma dinâmica pragmática de aproximação com as principais potências de acordo com o interesse nacional, manejou estrategicamente a predominância no subcontinente indiano (Nayudu, 2020).

À vista disso, este trabalho adentra o campo de estudos da Política Externa e, especificamente, da Análise de Política Externa, pressupondo que os Estados são os principais atores no Sistema Internacional e que, diante da interação entre eles, procura-se compreender as dinâmicas domésticas de tomada de decisão e de formulação de políticas relacionadas ao ambiente externo. Nesse caso, assume-se o foco na diplomacia como agente coletivo de Política Externa e a relação entre esta e a esfera diplomática é trabalhada de maneira instrumental e auxiliar, ou seja, a diplomacia se manifesta como uma ferramenta de execução e alavancagem para a Política Externa.

A atuação diplomática indiana doravante a década de 1950 é classificada como capaz de transitar entre as instâncias multilaterais dominadas pelos países desenvolvidos e, concomitantemente, advogar por causas típicas dos países subdesenvolvidos e recém descolonizados. Por isso, tem-se a ideia de que a Índia era “um país de Terceiro Mundo com uma atitude de Primeiro Mundo”, o que, em parte, se justifica pelo capital político adquirido

pela elite diplomática indiana, na qual compartilhava um repertório educacional e sociocultural anglofônico. Tal fato implica também na ambiguidade do *status* da elite diplomática indiana, uma vez que, para angariar posições mais autonomistas, a diplomacia deveria reproduzir os valores e normas de uma hierarquia internacional que delegou inferioridade à Índia e, além disso, salientar a excepcionalidade e a diversidade de um país multicultural e multirreligioso (Levaillant, 2016; Huju, 2020).

Nesse contexto, a problematização do presente trabalho parte do pressuposto de que a Índia apresenta uma tradição histórica de condução de Política Externa e de consolidação e coesão da diplomacia, o que se relaciona com o estabelecimento de paradigmas constantes vistos na projeção internacional do país. Então, o problema de pesquisa, sendo exploratório, deriva do intuito de compreender: como se dá a influência da diplomacia indiana, sendo esta burocraticamente consolidada, para a Política Externa e as aspirações internacionais da Índia? De forma a elucidar as duas variáveis apresentadas (diplomacia e aspirações internacionais), tem-se que a diplomacia indiana será representada pelo *Indian Foreign Service* (IFS) e pelo Ministério das Relações Exteriores e a caracterização dela como “consolidada” refere-se ao alto grau de institucionalização e burocratização desses âmbitos, além da tradição de compartilhamento de práticas, de classe social e de casta nessas instituições. Ademais, as “aspirações internacionais” são referentes ao histórico desejo indiano de se projetar internacionalmente como uma potência média e, posteriormente, global e, nesse contexto, a diplomacia se apresenta como uma importante ferramenta para alcançar tal fim.

A hipótese da pesquisa é de que a diplomacia indiana foi (e é) capaz de impactar a Política Externa da Índia de forma que se consagra como um influente ator doméstico para a tomada de decisão e, principalmente, para a aplicação de políticas. Tendo em vista o histórico de que, no cenário pós-independência, a Índia se inseriu em negociações multilaterais e bilaterais mimetizando, de certo modo, o padrão comportamental das grandes potências e, ao mesmo tempo, não deixou de atribuir características próprias a sua agenda de Política Externa, identifica-se a importância de uma estrutura burocrática coesa para a atuação diplomática (Benner, 1984; Huju, 2020). Assim, torna-se possível analisar o papel da diplomacia para a Política Externa da Índia, no sentido de que a estabilidade da primeira (e do Ministério das Relações Exteriores, no geral) representaria uma força fundamental para que o país pudesse atingir resultados almejados do projeto nacional, embora isso não signifique que não haja

conflitos internos no Ministério das Relações Exteriores ou que a diplomacia impacta sempre positivamente e de maneira constante a Política Externa.

O estudo da influência e da eficiência da diplomacia para a Política Externa da Índia abarca a constância e o profissionalismo do IFS e os processos de burocratização e institucionalização do Ministério das Relações Exteriores. Dessa forma, as instâncias da diplomacia, manifestando coesão, complexidade e adaptabilidade, puderam expressar um maior poder político nos quadros governamentais. Por isso, faz-se viável destrinchar a hipótese do presente trabalho de que o desempenho de uma diplomacia burocraticamente arraigada é fundamental para a implementação eficaz de Política Externa que, mesmo detendo ideias e atores que se contradizem, busca, em última instância, ampliar o alcance internacional de um país que pretende ser uma potência global. Então, os diplomatas são agentes essenciais para a análise e execução das diretrizes de Política Externa indiana, englobando as divergências entre uma elite diplomática educada em bases ocidentais e o discurso nacionalista de promoção da diversidade cultural e religiosa

E para que a investigação da hipótese seja possível, considera-se as particularidades da história, do sistema político e da economia da Índia e o impacto dessas características para a conformação da Política Externa do país. Tal movimento pressupõe a compreensão do colonialismo no subcontinente indiano, as lutas nacionalistas, a ascensão do partido Congresso e a importância da figura de Nehru para a Política Externa e o desejo de instituir concepções de autonomia para uma diplomacia flexível. Frente a isso, não é possível ignorar que boa parte das ações pensadas para a Política Externa indiana, apesar das ideais pacifistas e moralistas, derivam das condições socioeconômicas do país e das implicações disso para o Sistema Internacional. Isto é, um país subdesenvolvido, como a Índia, enfrenta barreiras para a projeção internacional de maneira diferente daqueles países centrais.

Desse modo, a abordagem teórica deve ser adaptada para abranger a análise dos atores envolvidos na tomada de decisão e do próprio resultado da decisão e a relação desses elementos com os êxitos vistos na Política Externa dos países em desenvolvimento. No caso da Índia, Christopher Hill (1977) pontua a importância da diplomacia nessa esfera e afirma:

“A Índia não poderia desenvolver o potencial para armas nucleares ou lidar com suas complicadas relações com potências como China e União Soviética, quanto mais administrar sua enorme e heterogênea sociedade, se o governo dependesse puramente das energias da Sra. Gandhi e de alguns cortesãos “ (Hill, 1977, p. 4, tradução própria).

A afirmação de Hill relaciona-se com os impactos positivos da diplomacia para a Política Externa da Índia a partir do exame da trajetória de um país, naquele momento, recém-independente e limitado em recursos, porém, significativo na política internacional e que foi capaz de perpassar a ordem internacional de não-proliferação e obter reconhecimento internacional como Estado detentor de armamento nuclear nas décadas seguintes. Tal fato será melhor trabalhado no estudo de caso aqui utilizado, uma vez que a oposição indiana à ordem nuclear ocidental estabelecida desde a Segunda Guerra Mundial pode ser explicada por meio da capacidade modeladora da Política Externa indiana na política internacional e, nesse sentido, é possível analisar o papel diverso da diplomacia do país no processo de reconhecimento de um Estado nuclear soberano, no qual se iniciou com mais nitidez na recusa de assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (Stuenkel, 2010; Datta-Ray, 2015).

Ademais, a justificativa da pesquisa se faz, inicialmente, na relevância do nível de análise burocrático, considerando o processo operacional de formulação e implementação de uma política, para um país identificado como subdesenvolvido e com grande notabilidade no campo internacional. A Índia, detendo grandes recursos econômicos, naturais e humanos, lida com desafios internos particulares de um país continental e diverso no âmbito religioso e cultural e, simultaneamente, com as históricas tensões da região, principalmente com o Paquistão e com a China, o que molda a Política Externa indiana. Assim, o presente trabalho auxilia, tanto de forma teórica quanto prática, a compreensão da atuação internacional indiana e das especificidades que sustentam a estrutura diplomática e o processo decisório do país. Outrossim, ao utilizar uma abordagem de Análise de Política Externa (APE), a pesquisa contribui para desmistificar a ideia de Estado, ator e interesse nacional unitários e racionais, logo, a diplomacia, como variável do trabalho, é examinada em suas complexidades e nuances que perpassam o significado que o Sistema Internacional e a própria diplomacia possuem para a elite diplomática indiana.

O foco dado no presente trabalho aos governos de Nehru e de Indira Gandhi e suas respectivas ações de Política Externa se justifica pelo fato de que o sistema político da Índia era, nesses períodos, dominado pelo partido Congresso, no qual abriga ambos os líderes e foram caracterizados pela estabilidade no Parlamento e por uma facilidade relativamente maior para coordenar políticas (Cohen, 2001). Assim, eles desfrutaram de um espaço relevante para exercer autoridade e autonomia nos processos decisórios e, em certa medida, influenciar as

diretrizes de comportamento de Política Externa, juntamente com seus conselheiros (Singh, 2019). Dessa forma, o que é possível generalizar é o ponto de partida da atividade diplomática flexível e cautelosa, sendo esse o entendimento da inferioridade relativa da Índia no âmbito militar e econômico e, então, considerando o manejo de conflitos que não envolvessem diretamente grandes potências, o que implica na mobilização do não-alinhamento (Mansingh, 2015).

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é compreender quais são os contornos da atuação da diplomacia indiana para a Política Externa da Índia, fazendo com que os objetivos específicos sejam correspondentes a própria estruturação desta monografia de acordo com os capítulos. Então, em um primeiro momento, pretende-se entender qual é o impacto de uma diplomacia institucionalizada para a atuação e os resultados de um país na esfera internacional, além de tendências no exercício da função diplomática e na organização do Ministério das Relações Exteriores. Assim sendo, investiga-se as características estruturais da diplomacia indiana, no sentido burocrático e como agente de Política Externa, a fim de avaliar o tipo e o grau de influência da diplomacia oficial no comportamento externo da Índia. E, por fim, para concluir como se dá a influência da diplomacia indiana em negociações e posicionamentos internacionais, seleciona-se um estudo de caso representativo que ilustra a influência da consolidação da diplomacia indiana de modo colaborar para as aspirações de Política Externa do país.

Sabendo que a pesquisa é de natureza teórica e possui caráter exploratório, como método de abordagem, adota-se o método hipotético-dedutivo a fim de comprovar a hipótese. Isto é, considerando a argumentação do trabalho, pressupõe-se que o papel de burocracias consolidadas e estáveis na esfera diplomática auxiliam e/ou facilitam a conquista de resultados favoráveis nas negociações internacionais e, sendo assim, o objetivo é examinar as especificidades da Índia no que concerne a atuação do Ministério das Relações Exteriores e dos diplomatas. De modo a realizar os objetivos específicos e analisando a produção da hipótese, utiliza-se o método de procedimento de revisão bibliográfica e, posteriormente, o estudo de caso. Este, sendo exclusivo, evidencia a característica qualitativa do trabalho, tendo em vista que o objetivo é produzir uma análise intra-caso mais aprofundada. O caso foi escolhido por sua representatividade, posto que o reconhecimento do atual *status* nuclear da Índia expressa a atuação histórica da diplomacia do país para angariar vantagens pragmáticas, apesar dos

paradigmas ideacionais que regiam a Política Externa e sustentavam a defesa universal do desarmamento nuclear.

Diante disso, este trabalho apresenta cinco capítulos distintos. O primeiro coincide com a introdução e problematização do tema, no caso, esta seção. A segunda parte trata-se do capítulo responsável pela delimitação de abordagem teórica, atravessando o campo da Análise de Política Externa e dos Estudos Diplomáticos. Por sua vez, a terceira parte abrange resgates históricos acerca do aporte institucional e burocrático da diplomacia indiana e a investigação do funcionamento do Ministério das Relações Exteriores e do serviço diplomático do país. O quarto capítulo é destinado a versar sobre o estudo de caso e a atuação diplomática indiana na decisão de não assinar o TNP a fim de fornecer uma maior concretude para a hipótese levantada. Como quinto capítulo, tem-se as considerações finais e as reflexões sobre os resultados atingidos com a pesquisa.

2. A Política Externa, a Análise de Política Externa e os Estudos Diplomáticos

A conceituação e as nuances teóricas sobre a Política Externa, a diplomacia e o Ministério das Relações Exteriores abrem espaço para a confluência entre o campo da Análise de Política Externa e os Estudos Diplomáticos. Tendo em vista as delimitações da pesquisa, pretende-se, neste capítulo, versar sobre a evolução da APE e os principais modelos teóricos dentro desta subdisciplina e as contribuições acerca da história e da definição de diplomacia. Além disso, realiza-se um esforço para melhor adequar o referencial teórico para a posterior análise das particularidades institucionais e burocráticas do serviço diplomático indiano, ou seja, o intuito é resgatar críticas aos estudos tipicamente pautados na produção de conhecimento ocidental para o levantamento de variáveis nitidamente influentes na diplomacia e na Política Externa da Índia. Desse modo, o capítulo aborda bibliografias auxiliares na compreensão da ação de uma diplomacia burocraticamente consolidada para os posicionamentos e resultados vistos na esfera da Política Externa.

2.1. A Análise de Política Externa (APE) e modelos teóricos

Ainda que problematizando esse momento histórico como marco teórico para o campo das Relações Internacionais, os Tratados de Paz de Vestfália assentaram a soberania estatal e, assim, fez-se possível pensar tanto na autoridade do Estado perante o espaço doméstico quanto em relação aos demais atores presentes no Sistema Internacional. No cenário anárquico do SI, considerando a ausência de uma instância ou ente acima dos Estados, a Política Externa passou a ser vista como um instrumento para a conformação de vínculos estatais e também como um elemento de poder que abrange os interesses estratégicos de cada ator no ambiente internacional (Hill, 2003; Figueira, 2011).

Desse modo, a definição e os debates em torno da Política Externa atrelaram-se às transformações do Sistema Internacional, logo, a interdependência entre os Estados, a globalização e a ascensão de atores não-governamentais como agentes políticos mitigaram a perspectiva típica de ordem internacional vestfaliana, de distinção entre Alta e Baixa Política e de indivisibilidade da soberania estatal. Esses desenvolvimentos dificultaram a definição exata de Política Externa e a delimitação de quais são os atores envolvidos nessa esfera, portanto, há entendimentos e pontos de partida conexos e divergentes entre os estudiosos da área. Por exemplo, segundo Tayfur (1994) a definição de Política Externa parte da indagação sobre quais são os principais atores do Sistema Internacional e o que a distingue de outras políticas governamentais é justamente o direcionamento para o ambiente externo. Para Carlsnaes (2016),

a Política Externa é o resultado da interação de barganha política entre determinados atores e estruturas tanto nacionais quanto internacionais.

A compreensão de Política Externa aqui adotada, mesmo que não exclusiva, é predominantemente definida por Christopher Hill a partir da “soma de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente, normalmente um Estado, nas relações internacionais” (Hill, 2003, p. 3, tradução própria). Embora o Estado seja usualmente o ator examinado, tem-se a inclusão de tomadores de decisão em instâncias governamentais específicas e de agentes privados e/ou transnacionais, desde que esses tenham autoridade para, oficialmente, instituir políticas coerentes na esfera externa. Cabe pontuar que o elemento de coerência se faz importante para compreender que a Política Externa de um determinado Estado ultrapassa a designação simplista de atividades desempenhadas internacionalmente, mas sim, engloba coesão e convergência com as prioridades e interesses nacionais de acordo com valores e princípios próprios e que, portanto, formam diretrizes centrais de PEX (Hill, 2003; Hudson, Day, 2019).

Retomando Hill (2003) e Hudson (2005), conclui-se que a falta de consenso acerca da definição de Política Externa abre espaço para a vinculação dos conceitos com as teorias predominantes na área das RI, além da evidente associação entre o contexto histórico e político internacional e a evolução dos estudos nesse campo. Por exemplo, o período das Grandes Guerras e a intensificação de questões securitárias favoreceram a instrumentalização da teoria realista para elucidar políticas armamentistas. Posteriormente, a partir da década de 1970, a interdependência entre os Estados, a liberalização econômica e a atuação de agentes privados abriram espaço para a ascensão de correntes teóricas menos estadocêntricas e, assim, pluralistas, tendo em vista a permeabilidade entre o interno e o externo. Portanto, as perspectivas teóricas que versam sobre Política Externa partem desde as concepções tradicionais realistas até aquelas pós-positivistas e, embora grande parte das ideias sejam por vezes contraditórias, é possível fazer com que essas perspectivas (e seus níveis de análise) sejam complementares, considerando as particularidades das unidades analisadas.

À vista disso, objetiva-se percorrer a subdisciplina responsável por examinar a Política Externa, sendo essa a Análise de Política Externa (APE). Considerando a política externa como uma política pública específica, tendo em vista as particularidades do ambiente internacional, a APE abarca estudos que compreendem a importância de atores, políticas e processos domésticos para a agenda internacional de um país. Assim, diante do debate por vezes

dicotômico entre estrutura e agente nas Ciências Sociais, a APE tende a consagrar abordagens teóricas que englobam o poder de ação dos indivíduos tomadores de decisão, ainda que não deixe de incluir a influência de forças estruturais do Sistema (Hill, 2003; Ramanzini Júnior, Farias, 2021). Essas abordagens orientadas pelo poder dos agentes de Política Externa se explicam pela falta de poder de agência do Estado por si só, já que este seria uma abstração e, logo, os tomadores de decisões, não mais lidos como racionais, constituem um conjunto de atores influentes no aparato estatal. Portanto, assume-se que a base teórica para a APE são as decisões, indecisões e inações humanas que impactam entes internacionais ou que considerem componentes políticos externos (Hudson, Day, 2019).

O surgimento da APE como disciplina acadêmica é datado no pós Segunda Guerra Mundial, especificamente nos Estados Unidos e prezando pela tradição teórica do realismo. Todavia, foi a partir da década de 1960 que a APE passou a ser gradativamente sistematizada nos moldes de estudos que tratam especificamente do comportamento estatal por meio das unidades de análise já mencionadas. Posteriormente, com o fim da Guerra Fria e as adequações no SI que permitiram a ascensão de novos temas nas agendas internacionais dos Estados, o campo tornou-se mais dinâmico (Tayfur, 1994; Hudson, 2005).

Traçando um histórico das abordagens típicas (idealismo e realismo) que versavam sobre PEX nas RI, Tayfur (1994) e Carlsnaes (2016) pontuam que os fenômenos manifestados no SI eram percebidos de maneira utilitarista ou centrados na política de poder. Essas correntes teóricas tradicionais pressupunham, em certa medida, a racionalidade dos atores para tomar decisões benéficas no cenário internacional, o que implica em negligenciar os embates e movimentos políticos presentes em territórios nacionais para que uma ação de Política Externa seja concretizada e, desse modo, preservar as variáveis estruturais e sistêmicas em detrimento de um outro nível de análise.

Então, de forma a reagir à predominância dessas concepções tradicionais na área, especialmente a realista, e no contexto de debate cientificista nas Ciências Sociais, criou-se em meados da década de 1950 a Escola Behaviorista. Esta, embora tenha se preocupado principalmente com questões metodológicas, contribuiu para a modificação do conceito de Política Externa à proporção que afirmou a ideia de Estado como abstração e, assim, privilegiou o estudo do processo decisório. A Política Externa Comparada se insere nessa linha e, tendo James Rosenau como expoente, criticou a forte presença de estudos de casos não comparáveis na APE, assim, a comparação entre políticas de dois ou mais países seria o método ideal para

identificar padrões comuns no comportamento de agentes oficiais de PEX, o que expõe as características positivistas dos trabalhos (Tayfur, 1994; Hudson, Day, 2019).

Por sua vez, os autores, usualmente britânicos em oposição aos estadunidenses behavioristas, ligados à linha preeminente em estudos de caso denunciaram a busca por generalizações no campo da Política Externa, tendo em vista as particularidades históricas de cada país e que, conseqüentemente, moldam aspectos sócio-políticos que impactam a formação de PEX. Ademais, a Política Externa Comparada perdeu espaço a partir dos anos 70, posto que os atores não-governamentais passaram a contestar, com maior veemência, a autoridade estatal, o que resultou na mitigação do objetivo inicial de construção de uma teoria geral para o comportamento em Política Externa. Nesse contexto, correntes teóricas que salientam o papel de atores não-governamentais e/ou transnacionais e a interdependência econômica entre os Estados ganharam espaço nas RI como um todo, afetando também a APE (Tayfur, 1994).

Hudson e Day (2019) compreendem a existência de três paradigmas na APE: a Política Externa Comparada; a abordagem que prioriza o processo decisório em detrimento dos resultados de PEX, formulada primeiramente por Richard Snyder; e a compreensão dos resultados de PEX a partir de fatores psicológicos dos grupos e/ou indivíduos tomadores de decisão, o que foi desenvolvido por Harold e Margaret Sprout. Os dois últimos integram a diferenciação entre perspectivas designadas a examinar processos decisórios e aquelas que são responsáveis por analisar as políticas, ou seja, é possível distinguir estudos que evidenciam o processo de tomada de decisão (de formulação e implementação) de uma Política Externa, enquanto outros ressaltam o resultado desse processo, portanto, as políticas especificamente adotadas.

A análise centrada nos processos decisórios é tratada por Hudson (2005) e por Carlsnaes (2016) a partir da inspeção do papel em que atores e estruturas desempenham na composição do posicionamento humano na tomada de decisão. Essa linha teórica compreende que os atores não são genéricos, logo, trata-se de uma abordagem *actor-specific*. Por outro lado, as linhas focadas nas políticas manifestas consideram que essas são produtos da tomada de decisão, e não necessariamente são uma decisão, assim, atores e estruturas específicos não são priorizados. Dessa forma, existem diferentes caminhos para que as mesmas perguntas sejam respondidas a depender do modelo conceitual e dos níveis de análise assumidos.

As abordagens que repousam na tomada de decisão, por vezes sendo majoritárias, enquadram o processo decisório frente a indivíduos, grupos e organizações atuantes nessa dinâmica. No que diz respeito à relação entre o fenômeno da Política Externa e os indivíduos tomadores de decisão, tem-se o estudo de características pessoais de líderes que se encontram em posição de influenciar a formulação de políticas de maneira significativa, o que abrange desde a própria capacidade de manejo político até fatores psicológicos e de criação de significados e percepções por parte do tomador de decisão. Já em pesquisas que abarcam pequenos grupos formuladores de PEX, faz-se necessário considerar a mecânica de interação grupal e a tendência de unidade e convergência entre o grupo (Tayfur, 1994). Essas interpretações, ao vincular fatores cognitivos a escolhas políticas, assumem que os indivíduos ou grupos não são atores passivos, mas sim, solucionadores de problemas (Carlsnaes, 2016).

Além de estudos que abrangem o papel de pequenos grupos influentes na tomada de decisão, existem aqueles que se centram na atividade de organizações e burocracias nessa nuance. Essas análises fazem parte do modelo conhecido como Política Burocrática, na qual detém Allison e Halperin (1972) como anunciadores e enfatiza a importância dada aos burocratas na tomada de decisão de acordo com valores e tradições organizacionais. Sendo assim, o modelo burocrático propõe que os resultados de uma ação de Política Externa expressam o poder, especialmente burocrático, de barganha de cada ator envolvido na decisão, portanto, a Política Externa seria melhor explicada em uma visão de embates políticos e burocráticos internos (Carlsnaes, 2016).

Para Allison e Halperin (1972) a unidade básica de análise são “ações”, ou melhor, o processo decisório, por isso, há o foco em fatores e atores domésticos para explicar a adoção de um determinado posicionamento internacional. Ademais, os autores analisam: (1) quais são os atores que atuam na questão; (2) o que determina a posição de cada ator e (3) a maneira pela qual as posições de cada ator são agregadas e, logo, geram decisões e ações governamentais. Os interesses pessoais, o poder detido por cada ator, os constrangimentos estruturais e as atitudes/visões de mundo compartilhadas perpassam a tomada de decisão e, então, são elementos resgatados nos trabalhos que adotam esse modelo teórico.

Cabe pontuar que a Política Burocrática é criticada por sua limitação histórica em condições norte-americanas e pelo “exagero” de poder que forneceu aos burocratas, uma vez que estes se situavam hierarquicamente abaixo de líderes e conselheiros políticos (Hudson, 2005). Entretanto, esse modelo se faz parcialmente útil para o presente trabalho e, então, será

posteriormente retomado, tendo em vista a convergência entre o foco analítico na consolidação e burocratização do Ministério das Relações Exteriores e do serviço diplomático indiano como agentes coletivos de Política Externa e as análises que ressaltam os princípios e cultura normativa de grandes organizações e burocracias governamentais.

Destarte, a evolução da APE acompanhou o fim da Guerra Fria e os impactos sócio-políticos derivados desse evento e, então, foi beneficiada pela percepção de que estudos que consideravam exclusivamente variáveis sistêmicas eram insuficientes, fazendo cada vez mais clara a importância da APE, embora não isenta de alterações e atualizações em determinados conceitos teóricos. Nesse cenário, estudos mais recentes manusearam questões de construção de identidades e significados e seus impactos nos tomadores de decisões de maneira individual ou coletiva; a formação da ideia de interesse nacional com base em traços culturais e sociais; o estudo de situações de crise; a relação entre líderes e regimes democráticos e autoritários e a PEX; a influência de fatores militares, geográficos e de capacidade nacional para o posicionamento na esfera externa, etc (Hudson, 2005; Carlsnaes, 2016).

Apesar desses enriquecimentos na subárea de APE, Kaarbo (2015) constata que ainda existe uma conexão debilitada com as RI, até mesmo porque a APE parte de um pressuposto distinto a fim de elucidar os traços da política internacional, isto é, a subdisciplina adota como principal objeto de estudo os processos e comportamentos de Política Externa e o ponto de partida para desenvolver as explicações almejadas são as variáveis políticas domésticas que agem na tomada de decisão. A dificuldade de convergência entre as RI e a APE também se explica pelo desenvolvimento do primeiro campo inicial e tradicionalmente focado em características sistêmicas. Tais percepções muitas vezes colaboram para o argumento de que a APE e as RI devem ter funções ontológicas distintas, todavia, isso não se sustenta diante do crescimento de teorias e estudos de RI destinados a examinar bases domésticas.

Kaarbo (2015) ainda afirma que uma das contribuições mais importantes para que a APE conquistasse maior atenção dentre os estudiosos de RI foi aquela construída por Putnam (2010). Putnam parte da asserção de que a Política Externa é moldada pela interação de fatores domésticos e externos, uma vez que o contexto interno pode (e é), muitas vezes, influenciado por questões externas e, por outro lado, o campo internacional é capaz de modelar-se de acordo com as repercussões advindas de políticas nacionais. Assim, essa dinâmica conforma o que se denomina “jogo dos dois níveis”, na qual permite desmistificar a ideia de interesse nacional unitário e mitigar a literatura estadocêntrica nas RI. Esse movimento caracterizado pela

“abertura” da caixa preta do Estado compreende questionamentos direcionados à luta política entre atores domésticos e ao exercício interativo entre atores de esferas diferentes e, portanto, a maneira pela qual a política externa é construída.

Nesse sentido, argumenta-se que a APE, não sendo um simples conjunto de teorias de RI, é capaz de fornecer pontes entre as abordagens teóricas predominantes no campo de modo que fatores psicológicos, sociais, materiais, institucionais e políticos se façam úteis para os dilemas do debate agente-estrutura e doméstico-internacional. Justamente pela característica integradora da APE, esta subdisciplina torna-se complementar em diversas categorias de trabalhos relacionados a RI (Kaarbo, 2015). Ademais, destaca-se que a APE absorve os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão em Política Externa e os próprios tomadores de decisão, por isso, as análises se fazem de modo multifatorial e multinível e, além disso, multidisciplinar, posto a inclusão de questões sociológicas, econômicas, psicológicas, antropológicas, etc. (Hill, 2003; Hudson, Day, 2019).

Por fim, conclui-se que devido à complexidade dos fenômenos internacionais e, logo, da Política Externa e a manifestação de diferentes variáveis para examiná-la, cada uma das abordagens de APE edifica seu arcabouço teórico de maneira contextual e, então, não se fazem livres de alterações. Ainda que os modelos teóricos baseados em perspectivas estruturais, como o realismo (e neorrealismo) e o institucionalismo neoliberal sejam relativamente predominantes na área, faz-se necessário sobrelevar as abordagens pautadas em perspectivas advindas dos atores, levando em conta a natureza e o objeto de pesquisa do presente trabalho.

Portanto, frente à interação entre atores, estruturas e ambientes, esta pesquisa pretende se aproximar de linhas de APE concentradas no estudo de políticas como resultados do processo de tomada de decisão e na atuação de agentes coletivos, como organizações e grupos burocráticos na formulação e implementação da Política Externa, tendo em vista que posteriormente se analisa o Ministério das Relações Exteriores e o serviço diplomático da Índia. Nesse sentido, existe a adequação do modelo de Política Burocrática anteriormente elucidado, posto que é possível realizar o exame dos entes da burocracia nacional e suas capacidades de influência (até mesmo a partir da própria reputação entre os departamentos governamentais), de autonomia, de angariar recursos e de expressar seus valores no campo da Política Externa (Hermann, Hermann, 1989; Hudson, Day, 2019). Sendo assim, a aproximação com a corrente teórica da Política Burocrática assume nesta pesquisa que o Ministério das Relações Exteriores,

sendo a principal burocracia governamental na área de Política Externa, é uma unidade de decisão significativa para a área.

2.2. A Análise de Política Externa e os Estudos Diplomáticos

Posto que a diplomacia se consagra como um elemento essencial na execução da Política Externa, é preciso ressaltar a confluência entre o campo de APE e os Estudos Diplomáticos e, conseqüentemente, a relação entre a própria Política Externa e a diplomacia. Considerando que a diplomacia é aqui estudada como um instrumento para a boa execução da Política Externa, o resgate dos Estudos Diplomáticos se faz de maneira complementar à área de APE, isto é, objetiva-se utilizar do primeiro campo a fim de demarcar conceitos próprios da diplomacia, o que não significa necessariamente inserir esta pesquisa na esfera dos Estudos Diplomáticos.

Mesmo que os estudos sobre a diplomacia antecedam a sistematização das RI como disciplina acadêmica, cabe pontuar que os Estudos Diplomáticos se caracterizam por análises pautadas em compreender os vínculos entre entidades, estatais e não estatais, relevantes da Política Internacional e que, assim, são capazes de promover relações pacíficas e cooperativas no Sistema Internacional (Wiseman, 2020). Portanto, esse campo de pesquisa é responsável por versar sobre a história, o conceito, o funcionamento e as práticas da diplomacia, utilizando diversos níveis de análise e problematizando a visão usualmente positiva que se atrela a essa atividade (Constantinou, Sharp, 2016).

Embora a diplomacia se faça presente em outros campos, como a psicologia, a teologia, a antropologia e a sociologia, Constantinou e Sharp (2016) argumentam que o estudo da diplomacia foi negligenciado pelo campo das RI e que, muitas vezes, esse conceito se confunde com política externa e relações internacionais. Isto se explica, em parte, pelo próprio desenvolvimento acadêmico das RI, uma vez que esteve fortemente associado ao surgimento dos Estados modernos europeus, por isso, a diplomacia é vista sob a perspectiva de soberania estatal e interesses nacionais e, logo, só teria razão de ser diante do sistema de Estados. Então, de modo a diferenciar diplomacia e Política Externa, é possível afirmar que esta última, anteriormente aqui definida, é associada com a formulação de ações estratégicas de acordo com uma determinada visão de mundo e objetivo, enquanto a primeira se relaciona com a implementação dessas políticas. Hocking (2016) afirma que essas esferas são comumente vistas como elementos interligados em um processo de construir e implementar políticas para o ambiente externo por meio de técnicas e normas institucionalizadas, contudo, a diplomacia é

usualmente mais centrada na própria interação entre os atores, especificamente em diálogos e negociações que objetivam a resolução pacífica de problemáticas.

Desse modo, a Política Externa se manifesta como objetivo e a diplomacia como o meio de agir, negociar e representar o Estado no âmbito da tomada de decisão e, diante disso, a diplomacia é usualmente vinculada a políticas estatais, portanto, se projeta de maneira mais estável e contínua em relação à Política Externa. Não obstante a constância diplomática seja somente uma tendência e não necessariamente se manifesta sempre, a importância dela implica em harmonia, previsibilidade e credibilidade na manutenção de compromissos interestatais mesmo que haja mudanças governamentais e, assim, se compreende as práticas diplomáticas que concernem reuniões, acordos, hierarquias, cerimônias, etc. Além de atividades de negociação, a diplomacia incorpora o recolhimento de informações, a geração de boa vontade, a representação estatal e a produção de conhecimento e de documentos, desse modo, a diplomacia pode ocorrer através de canais não tradicionais e ser executada por atores que não sejam exclusivamente diplomatas (Sharp, 2009; Berridge, Lloyd, 2012; Hocking, 2016).

Por sua vez, Wiseman (2020) classifica a diplomacia, de maneira tradicional e restrita, como processos e instituições que representam os interesses e identidades dos Estados nacionais uns aos outros. Já Berridge e Lloyd (2012) definem a diplomacia a partir da “condução de relações entre Estados soberanos por meio de oficiais” (Berridge; Lloyd, 2012, tradução própria, p.97). Nesse sentido, a diplomacia, uma atividade essencialmente política, pode ser entendida como um instrumento para a Política Externa, posto que é um meio pelo qual o ente estatal consagra seus objetivos no cenário externo frequentemente sem o uso da força – o que não significa que a diplomacia não considera, por vezes, a utilização da coerção e da violência (Sharp, 2009; Berridge, 2010).

Todavia, essas concepções fazem parte da corrente tradicional que, em última instância, pouco questiona para quem a diplomacia é feita e quais são seus propósitos e, dessa forma, retira o poder de agência dos profissionais da diplomacia e a capacidade desta de constituir e impactar a ordem internacional (Constantinou, Sharp, 2016). Por isso, interessa salientar que a definição de diplomacia perpassa a indagação de quem a define e de como localizá-la historicamente, o que é habitualmente feito por meio da associação entre diplomacia e o surgimento dos Estados europeus. Isso se deve, principalmente, aos grandes marcos no século XV, como a instituição de embaixadores residentes, que possibilitou desenvolver o conceito de corpo diplomático e, posteriormente, de diplomata profissional e a consolidação da diplomacia

como a maneira predominante de contato interestatal e como uma atividade permanente e burocrática (Cheibub, 1987; Berridge, 2010; Wiseman, 2020).

Outrossim, as modificações da dinâmica de funcionamento do SI, preliminarmente citadas, ao longo do século XX não impactaram somente a Política Externa, mas também alteraram a diplomacia moderna, tendo em vista a predominância da diplomacia multilateral por meio de conferências entre Estados e a criação de Organizações Internacionais após as Grandes Guerras. Com fim da Guerra Fria, o processo de renovação da diplomacia englobou a maior influência da opinião pública, a ascensão de questões de Baixa Política e a atuação de sujeitos da sociedade civil desempenhando práticas diplomáticas, o que caracterizaria uma diplomacia pós-moderna frente a interações internacionais cada vez menos baseadas em atores estatais (Axworthy, 2013; Wiseman, 2020). Desse modo, as mudanças do ambiente no qual a Política Externa é pensada e executada moldam as atividades e as relações entre agentes estatais e não-estatais diplomáticos. À medida que os limites da Política Externa se tornaram mais amplos e plurais, as estruturas diplomáticas, com princípios e regras institucionais estabelecidas, também necessitaram acomodar novas demandas (Hocking, 2016).

Nesse cenário, os debates acerca da ideia de diplomacia tipicamente assumida pelas abordagens tradicionais da área foram propiciados pelo surgimento de teorias de RI pós-positivistas, pós-estruturalistas e pós-modernas. Então, o conceito de diplomacia e as práticas e culturas diplomáticas foram estendidos para abarcar circunstâncias sócio-políticas e históricas usualmente marginalizadas e, além disso, adentrar as nuances dos serviços diplomáticos em aspectos de raça, gênero e classe, tendo em vista que a criação de um certo prestígio e distanciamento entre os diplomatas e a sociedade civil colabora para que esses agentes sejam vistos predominantemente como apolíticos e sujeitos técnicos que fazem parte da burocracia estatal (Constantinou, Sharp, 2016). Sendo assim, além da visão habitual de diplomacia em termos teóricos, Wiseman (2020) e Sharp (2009) ressaltam a “visão híbrida”, na qual abarca atores não-estatais e questiona a exclusividade dos diplomatas como únicas representações válidas, e uma terceira perspectiva cosmopolita e humanista que infere que a diplomacia se produz como um fenômeno social e, por isso, defende a multiplicidade de culturas diplomáticas.

Ainda que a prática diplomática atual abarque outras formas de contato interestatal com a participação de atores da esfera social e não se ignore as contribuições epistemológicas de linhas teóricas mais recentes, a perspectiva analítica e a temporalidade da presente pesquisa admite que os principais agentes nesse campo permanecem sendo as representações

diplomáticas estatais. Ou seja, o espaço temporal examinado, o objeto de pesquisa e a própria hipótese deste trabalho demandam o foco na corrente tradicional que baseia a diplomacia na interação entre Estados soberanos e na associação entre diplomatas profissionais e elites que representam os interesses de seus respectivos países por meio da atuação em ministérios das relações exteriores, embaixadas, consulados e missões. Tal fato se explica pela análise do Ministério das Relações Exteriores e do serviço diplomático como agentes coletivos de Política Externa e ferramentas essenciais para a consecução de objetivos nas relações exteriores, sendo assim, cabe examinar em seguida algumas considerações históricas e teóricas sobre o papel do MRE e do serviço diplomático a fim de se fazer compreensível a continuação do trabalho nas especificidades dessas instituições na Índia.

Ainda que o Ministério das Relações Exteriores tenha origens burocráticas datadas do século XVI, foi somente no século XVIII que um aparato burocrático moderno para as relações externas emergiu em boa parte do continente europeu, assim como a nítida separação administrativa entre assuntos domésticos e os internacionais. Então, os séculos seguintes, principalmente a partir do século XX, foram palco para um maior aprimoramento das estruturas organizacionais dos ministérios, além da distinção entre os diplomatas e os demais membros que compõem esse ministério. Nesse sentido, o Ministério tornou-se responsável, resumidamente, pela seleção e treinamento (e posterior proteção) dos diplomatas, pela garantia de estruturas físicas para o desempenho de funções em missões no exterior e a inspeção periódica do próprio funcionamento do serviço diplomático e do ministério como um todo (Berridge, 2010; Lequesne, 2020).

As atividades exercidas pelo Ministério perpassam a divisão de departamentos de acordo com critérios funcionais e geográficos, isto é, os primeiros abrangem temas amplos (por exemplo, a pauta das mudanças climáticas e dos Direitos Humanos), enquanto os segundos se restringem a regiões ou países de acordo com a importância incutida a eles (Lequesne, 2020). Outrossim, existem departamentos destinados à investigação e/ou análise e inteligência que coordenam pesquisas e o agrupamento de informações ao lado de outras agências governamentais de inteligência. A boa implementação de políticas e o desempenho dos departamentos dependem não só do aconselhamento dos membros da instituição, mas também da memória institucional do Ministério, uma vez que os compromissos assumidos com outros Estados devem ser respaldados por arquivos oficiais (Berridge, 2010; Berridge; Lloyd, 2012).

Assim, o Ministério das Relações Exteriores se faz como um dos responsáveis formais para executar a Política Externa e permanece sendo um elemento de análise significativo frente à multiplicidade de atores nessa área (Wiseman, 2020). A ideia de que esse órgão seria o “guardião” do terreno que segrega o Estado e as questões domésticas do SI se justifica, em grande parte, pela experiência técnica do Ministério e pelo controle sob os diplomatas. Apesar da existência dos demais interlocutores de Política Externa e representantes do Estado a âmbito internacional, as funções mais centrais da diplomacia e das relações exteriores são exercidas pelo Ministério e seus integrantes. Essa centralidade em relação aos outros departamentos governamentais e atores não-governamentais também é explicada pelos padrões de adaptação a rápidas mudanças de contexto sócio-político, uma vez que se tem necessidade de responder a circunstâncias inesperadas e promover reestruturações no aparato burocrático tanto por meio de estruturas governamentais quanto por vínculos com interesses civis (Hocking, 1999; Berridge, 2010; Lequesne, 2020). Tal fato não ignora os conflitos intra-burocráticos e a divergência de posicionamentos no Ministério, porém, esta pesquisa, à proporção que acata um agente coletivo, se delimita a examinar o movimento dessa instituição governamental e da diplomacia como unitários frente à Política Externa e, assim, não objetiva adentrar de maneira densa as dinâmicas políticas conflitivas na mecânica do Ministério.

Isto posto, conclui-se que a influência do Ministério das Relações Exteriores na condição da política do governo varia de um Estado para outro, da percepção do chefe de governo acerca da importância de temas internacionais e do papel dele como figura central nessa esfera, da consolidação da tradição diplomática e do espaço de ação para o Ministério sob o jogo político entre os demais órgãos e agências executivas (Berridge, 2010). Por isso, cada Ministério possui uma relação particular entre seu papel e as demandas políticas derivadas do governo e do Estado, sendo assim, os ministérios referidos são sujeitos a influências advindas da cultura e do sistema políticos e da posição de indivíduos influentes na definição de políticas, por exemplo, os próprios diplomatas (Hocking, 1999).

Acerca da diplomacia e dos diplomatas, torna-se necessário esclarecer que o conceito de corpo diplomático não é o âmago desta análise e, desse modo, diferencia-se essa concepção da diplomacia em sua totalidade e do serviço diplomático. Embora o conceito de corpo diplomático tenha sido largamente utilizado como sinônimo de serviço diplomático de um Estado até meados do século XX, a distinção atual comumente aceita entre os estudiosos é a de que um corpo diplomático se refere ao conjunto de diplomatas, advindos de diversos Estados,

que são residentes em uma capital/posto. Por sua vez, o serviço diplomático, usualmente restrito aos critérios de nacionalidade, é composto pela burocracia profissional de diplomatas do Estado, tipicamente atuantes no Ministério das Relações Exteriores ou em postos estrangeiros (Berridge; Lloyd, 2012; Sharp, Wiseman, 2016).

Os diplomatas são aqueles que falam pelo serviço diplomático do Estado como um todo. A figura do diplomata, detendo imunidades e privilégios em razão do desempenho direto do ofício da diplomacia, é geralmente associada a habilidades de estratégia e de moderação (Berridge; Lloyd, 2012). Logo, a posição de mediador e representante levanta o questionamento sobre a influência desses sujeitos, de maneira coletiva, na criação da Política Externa e, portanto, da ausência de inovação vista na atuação dos diplomatas e do MRE, inclusive por meio de discursos (Sharp, Wiseman, 2016). Neumann (2007) pontua que essa inércia no serviço diplomático advém, muitas vezes, da necessidade de fazer com que a Política Externa e as aspirações internacionais de um Estado sejam claras e concisas, como já citado no tocante à estabilidade da diplomacia.

De modo a estabelecer uma relação com o debate acerca do papel político dos diplomatas, estes projetam estabilidade tanto do aparato burocrático que conduz as políticas quanto das próprias decisões, por isso, tem-se a instituição de diretrizes e/ou paradigmas de Política Externa por meio do fortalecimento de um padrão de comportamentos e posicionamentos repetidos ao longo do tempo. Um posicionamento manifestado através de discursos expõe um processo de divergências entre concepções políticas, no entanto, as decisões finais não devem desagradar o Ministério das Relações Exteriores como um todo e, desse modo, expressam a burocracia como “uma só voz”. Esse movimento de constância se relaciona até mesmo com os possíveis choques que transformações podem gerar no modelo organizacional e burocrático dessa instância, ou melhor, uma alteração na burocracia é visada somente em casos em que o sistema não funciona efetivamente. Então, o fato de que mudanças são tipicamente vinculadas a políticos, e não necessariamente aos diplomatas, evidencia a importância de unidade do Ministério e o elemento monolítico presente na cultura diplomática. Isso não significa que a diplomacia como instituição não pode ser alterada ou que não haja espaço para que os diplomatas expressem concepções divergentes, contudo, conclui-se que o exercício da profissão no serviço diplomático é, sobretudo, desempenhar o papel de burocrata que mantém políticas avaliadas pelo líder político (Neumann, 2007).

Em suma, o elemento de coesão e o espírito de corpo do serviço diplomático e do Ministério das Relações Exteriores são resgatados para a posterior reflexão da profissionalização dos diplomatas e, assim, a burocratização do Ministério em um cenário em que o prestígio e o poder da diplomacia se vincula diretamente com o fortalecimento do Estado no Sistema Internacional. Dessa maneira, a associação aqui feita entre Política Externa e diplomacia assume que a última não necessariamente influi na primeira com interesses e identidades próprias, mas sim, como um instrumento para alavancar os desígnios de PEX. Esse pressuposto não negligencia o fato de que a formação de valores e interesses próprios da diplomacia ocorre conforme a institucionalização e, portanto, a autonomia do MRE, então, trata-se de um movimento contínuo que se retroalimenta no decorrer do tempo.

2.3. A aplicação da Análise de Política Externa no Sul Global e a perspectiva não-ocidental de diplomacia

De modo a fazer com que o escopo da abordagem teórica seja mais amplo e evitar uma simples generalização de modelos construídos pela escola estadunidense de APE (e que, conseqüentemente, são geralmente aplicados em países ocidentais), é possível retomar críticas que abrangem as particularidades dos países subdesenvolvidos na execução de Política Externa, o que será essencial para o caso analisado neste trabalho. Logo, apesar da adoção das conceitualizações tradicionais de diplomacia e de Política Externa, objetiva-se esboçar elementos teóricos capazes de versar, de maneira indagadora, sobre a aplicação de modelos tipicamente ocidentais nos demais países. Portanto, assim como os Estudos Diplomáticos, os apontamentos feitos nesta seção possuem função complementar à abordagem teórica da APE e, especificamente, da linha de Política Burocrática.

Assume-se que os países subdesenvolvidos lidam com as pressões internacionais de maneira diferente em relação àqueles centrais e possuem contornos sociopolíticos específicos de suas condições econômicas, desse modo, as dinâmicas de formulação e implementação de PEX são diversas, assim como a constituição de culturas diplomáticas. Então, é preciso ponderar as particularidades de cada Estado no momento de análise de Política Externa, uma vez que os Estados, como os principais atores da área, devem ser examinados de acordo com condições geográficas, sistemas políticos, culturas e poderes tangíveis e não tangíveis, o que culmina em diversos posicionamentos no âmbito externo (Hill, 2003). Logo, a adaptação de conceitos e perspectivas de abordagens teóricas de APE assentadas nas tendências políticas dos

países do Ocidente deriva também da adoção de teorias que vão além do pressuposto de atores racionais para o estudo de países subdesenvolvidos.

Nesse contexto, cabe destacar as contribuições de Hill (1977) e Vertzberger (1984). Esses autores aplicam a APE e a Política Burocrática em países do Sul Global, tendo em vista o avanço dos estudos na área e a própria evolução de estruturas de formulação e execução da Política Externa nesses espaços, permitindo o desenvolvimento de estudos que incluem o papel de atores burocráticos. Embora haja lacunas de complexidade organizacional e burocrática entre os países centrais e os países periféricos, faz-se importante pontuar que o descarte total de correntes teóricas já mencionadas implica, muitas vezes, em considerar os países em desenvolvimento como incapazes de promover estruturas políticas e estatais eficazes, o que deve ser questionado. Dessa forma, as perspectivas que abarcam entes administrativos e burocráticos, ainda que aplicadas frente às particularidades da nação examinada, não devem ser preteridas, uma vez que as instituições e órgãos governamentais destinados à Política Externa atravessam a centralização juntamente com a máquina estatal como um todo (Hill, 1977), o que também pode ser demonstrado pelo trabalho de Cheibub (1987).

No que diz respeito à dinâmica de construção de Política Externa, os países subdesenvolvidos tendem a despender um esforço maior para questões econômicas em suas políticas, o que se explica imediatamente a partir de suas próprias posições no SI e pela usual falta de potencial militar. Além disso, pautas domésticas e que envolvem apelos nacionalistas são prováveis de se manifestar em posicionamentos externos, o que é ainda mais evidente na periodicidade aqui tratada, posto o surgimento de Estados recém-descolonizados que, conseqüentemente, necessitavam da afirmação de suas identidades tanto para o controle do tecido social quanto para o reconhecimento internacional em meados do século XX (Hill, 1977; Zondi, 2016). Nesse sentido, a permanência da dependência estrutural e da colonialidade nesses países influencia a condução da Política Externa, seja em direção a atender os interesses das potências ou a agir de maneira pragmática e, refletindo as pressões sistêmicas, alcançar as próprias aspirações internacionais – o que não significa que só existam esses dois caminhos ou que eles sejam impermeáveis.

Nesse sentido, os países subdesenvolvidos e/ou identificados como países de Terceiro Mundo são vistos por Vertzberger (1984) como demasiadamente amplos em suas tendências e características políticas, culturais e burocráticas para serem considerados parte de uma só categoria, assim, é possível diferenciá-los na aplicação de abordagens teóricas da APE.

Argumenta-se que alguns países subdesenvolvidos apresentam burocracias coerentes e que agem de maneira padronizada e regularizada, por exemplo, a Índia, o Brasil, a Argentina, a Tailândia, etc. Então, é possível aplicar o modelo da política burocrática para versar sobre o processo de tomada de decisão em PEX ao focar no contato entre os agentes e o impacto dessa interação para a busca e análise de informações.

No caso da Índia, identifica-se a falta de eco do desenvolvimento acadêmico ocidental e de uma escola consolidada de APE, até mesmo devido às dificuldades de delimitação da disciplina de RI no país, o que se explica perante determinados fatores. Em primeiro lugar, o momento formativo do campo de estudos convergiu com o período pós-independência indiano, portanto, houve um afastamento das construções intelectuais ocidentais em razão do entendimento de que elas minariam o pensamento independente. O segundo fator diz respeito ao papel de Nehru, como Primeiro-Ministro e como Ministro das Relações Exteriores, que favoreceu a delimitação de estudos para justificar e operacionalizar suas políticas. Por fim, as transformações históricas e sócio-políticas demandaram desenvolvimentos acadêmicos mais ligados à prática em detrimento da esfera teórica, já que era necessário elaborar respostas adequadas ao país no âmbito da Política Externa (Hermann, Hermann, 1989; Ganguly, Pardesi, 2015).

Ganguly e Pardesi (2015) também afirmam que a escassez de engajamento indiano na APE pode ser vista sob a perspectiva de que os estudiosos que se dedicavam ao estudo da PEX enfrentavam o desprestígio da área no país e, sendo assim, o desprovimento de espaços institucionais que pudessem dar vazão a essas colaborações. Este ponto concerne a barreiras enfrentadas pelo campo das ciências sociais nas universidades indianas devido a indisponibilidade de materiais bibliográficos e de recursos financeiros, a negligência metodológica e as dificuldades linguísticas. A própria cultura política da Índia explica, em parte, a pequena quantidade de estudos da APE, uma vez que o histórico colonial e o sigilo governamental mitigaram a elaboração de análises que focam no papel de burocratas e/ou burocracias e no processo decisório. Ademais, o viés realista e os temas securitários são dominantes nas pesquisas de Política Externa no país e, desse modo, os níveis de análise são majoritariamente centrados no grau sistêmico e estrutural das variáveis, ao mesmo tempo em que contribuições para a área em termos de conceitos (como o não-alinhamento) são despercebidos pela academia do Ocidente, especialmente a norte-americana e, logo, fundadora da APE.

Apesar dos elementos citados e do predomínio de temas de segurança na literatura de PEX na Índia, isso não significa que a APE não possua repercussão no mundo acadêmico e político indiano ou que não haja estudos no país (ou de acadêmicos nacionais que se assentaram em universidades estrangeiras) que adotem perspectivas teóricas próximas a essa. De modo geral, as perspectivas teóricas majoritariamente utilizadas no campo da APE se aplicam em grande parte dos Estados modernos e, ainda que os países subdesenvolvidos detenham uma história relativamente recente de institucionalização e burocratização do Ministério das Relações Exteriores e dos demais atores que versam sobre a Política Externa, esses países fazem parte da dinâmica política e de poder do SI (Vertzberger, 1984; Ganguly, Pardesi, 2015).

Outrossim, o movimento de adaptação teórica para o melhor entendimento das particulares políticas e históricas dos países subdesenvolvidos perpassa também os Estudos Diplomáticos, possibilitando o questionamento do eurocentrismo na teoria tradicional da diplomacia. A teorização da diplomacia foi majoritariamente pautada em experiências europeias, o que significa que as perspectivas teóricas dominantes no campo englobam epistemologias e metodologias pensadas propriamente sob a história do Ocidente diante da narrativa universalizada de progresso ocidental aliado ao colonialismo. Ou seja, a associação entre civilização e diplomacia é forjada a fim de propagar a ideias eurocêntricas acerca das práticas diplomáticas e, além disso, mascarar o uso da diplomacia como um meio de violência. Isso culmina na exclusão epistemológica das contribuições dos países do Sul Global para a diplomacia e faz com que eles sejam vistos como irrelevantes para impactar a política internacional (Zondi, 2016; Wiseman, 2020).

Portanto, ainda que se adote as contribuições usuais para a definição de diplomacia, pontua-se o resgate histórico de práticas diplomáticas identificadas nos países subdesenvolvidos por meio de um viés decolonial e que, então, permite compreender a crescente atuação internacional desses países – embora tenha ocorrido a adesão a regras diplomáticas consideradas universais como uma maneira de serem internacionalmente reconhecidos como Estados, principalmente àqueles que passaram por processos de independência (Cheibub, 1987). Dessa forma, é possível desmistificar a noção de que há uma cultura diplomática universal baseada em normas e práticas da sociedade internacional, uma vez que as culturas nacionais e regionais impactam o comportamento e os resultados diplomáticos e, nesse cenário, situa-se o debate de diplomacia ocidental e não-ocidental. Esta se relaciona com o contexto pós Segunda Guerra Mundial e da descolonização de diversos países que, naquele período,

promoveram o Movimento dos Não-Alinhados, tendo como um dos objetivos denunciar as instituições e práticas internacionais que expressavam uma perspectiva diplomática e política favorável ao Ocidente (Zondi, 2016; Wiseman, 2020).

A diplomacia não-ocidental é, então, atrelada aos países identificados como pertencentes ao Sul Global e abrange tradições milenares de protocolos e práticas diplomáticas advindas, por exemplo, das civilizações chinesa e indiana, o que assentou bases para se pensar em instrumentos de contraposição à políticas hegemônicas (Wiseman, 2020). Embora o aparato burocrático e administrativo formal da diplomacia indiana tenha sido herdado do Raj Britânico, a Índia abrange princípios e práticas diplomáticas desde o período do Império Mugal, o que será fundamental para compreender o estilo de negociação dos diplomatas do país e a ambiguidade desses profissionais frente ao elitismo e a necessidade de propagar diversidade e igualdade na PEX (Datta-Ray, 2015; Lequesne, 2020). Tal fato relaciona-se com a dualidade entre a cultura cosmopolita internacional e a cultura nacional no exercício da diplomacia, o que permite um certo grau de independência em relação ao ambiente social e político interno e, dessa forma, a configuração de serviços diplomáticos bem desenvolvidos em países subdesenvolvidos (Cheibub, 1987).

Em suma, o intuito de resgatar críticas acerca da APE e das análises que envolvem a diplomacia é demonstrar as particularidades do sistema político e burocrático da Índia e fazer com que a abordagem teórica do modelo de Política Burocrática confluyente com os Estudos Diplomáticos seja justificada, tanto em sua adequação quanto na compreensão de limitações que surgem na aplicabilidade de modelos teóricos tipicamente ocidentais em países do Sul Global. Portanto, é possível avançar para o debate sobre o impacto e os contornos da atuação da diplomacia indiana na Política Externa da Índia, tendo em vista a burocratização e institucionalização do Ministério das Relações Exteriores e, logo, a capacidade diplomática de concretizar as aspirações internacionais do país de maneira coesa.

3. A institucionalização e a burocratização do Ministério das Relações Exteriores e do *Indian Foreign Service* e a Política Externa da Índia

A institucionalização e burocratização dos aparatos diplomáticos e da Política Externa da Índia demandam a compreensão, mesmo que parcial, das influências sócio-políticas e culturais do colonialismo britânico e seus legados perpetuados no período pós-independência, tendo em vista que certa parte das estruturas administrativas foram mantidas nos serviços públicos. Especificamente, a importância da herança administrativa do Raj Britânico para o presente trabalho se faz na análise do IFS e do Ministério das Relações Exteriores, considerando que essas instâncias possuem tradicionais antecedentes de organização, normas e hábitos. Outrossim, destaca-se que a retomada do período colonial indiano não se faz de modo a-histórico e se posiciona na contramão do discurso que localiza a histórica política da Índia no momento de sua independência. Desse modo, o intuito é apreender o movimento de burocratização e institucionalização do Ministério tratado e do serviço diplomático a fim de versar sobre a coesão e eficiência da diplomacia indiana para a Política Externa do país. Portanto, faz-se possível o resgate do funcionamento burocrático das instâncias diplomáticas da Índia e, posteriormente, as relações entre essas e a construção de diretrizes de Política Externa.

3.1. O legado burocrático e administrativo do Raj Britânico, o aparato diplomático indiano e a formação da Política Externa da Índia pré-independência

O contato inicial do Sul da Ásia com o Ocidente e, particularmente, com os britânicos ocorreu inicialmente no século XVII por meio da Companhia Britânica das Índias Orientais, esta que estabeleceu entrepostos comerciais em cidades costeiras e, conseqüentemente, assentou acordos comerciais com os líderes regionais (Sill, 2008). Portanto, antes mesmo do estabelecimento de uma burocracia administrativa direta, o modelo de diplomacia ocidental foi apresentado ao subcontinente indiano por meio de emissários britânicos que lidavam com os governantes da dinastia Mugal, embora, como já mencionado, os mugais detivessem práticas diplomáticas próprias (Datta-Ray, 2015). Já no século XVIII, os colonos instituíram departamentos administrativos, como o Departamento de Relações Exteriores, regidos por secretários e por pequenos quadros de funcionários e, devido a grande distância entre Londres e o território indiano e a dificuldade de comunicação, argumenta-se que tais departamentos abrangiam níveis de descentralização capazes de fornecer uma certa autonomia para os líderes regionais (Benner, 2019).

Com o fim da suserania mughal em 1756, os britânicos angariaram grandes concessões comerciais e, gradativamente, aumentaram o controle econômico sob o subcontinente indiano com o auxílio de forças militares tecnologicamente superiores. Assim, a partir de 1840 identifica-se o controle indireto da região através de alianças com governantes regionais. Todavia, resistências a esse regime colonial informal emergiram e, então, os britânicos estabeleceram uma estrutura administrativa de domínio direto e em 1857 a Índia tornou-se formalmente uma colônia com o surgimento do Raj Britânico – que correspondia ao que atualmente se faz como Índia, Paquistão e Bangladesh (Sill, 2008). Em pouco tempo, a Índia transformou-se na “joia da coroa” do Império Britânico, tendo em vista a importância geopolítica do território indiano perante as estratégias navais na Ásia, os recursos naturais e humanos presentes na colônia e a participação desta nas duas guerras mundiais (Cohen, 2001).

Ante o controle formal britânico, a administração em território colonial tornou-se cada vez mais centralizada e especializada. O Departamento de Relações Exteriores estava submetido ao comando do governador-geral, ou seja, ao vice-rei inglês e, portanto, ao governo britânico e, com o aumento de questões a serem tratadas na esfera do Departamento no início do século XX, secretários adjuntos britânicos foram transferidos para o aparato indiano. Essas transferências imprimiram perspectivas do Ministério das Relações Exteriores da Grã-Bretanha na estrutura burocrática da Índia e, juntamente com a dificuldade de distinção institucional entre questões políticas internas e externas, o departamento foi bifurcado em duas esferas e passou a ser chamado de Departamento de Relações Exteriores e Políticas em 1914. O secretariado de assuntos políticos era responsável pelas relações com Estados do subcontinente indiano, enquanto a secretaria de relações exteriores manejava o contato com demais países considerados, de fato, estrangeiros. Mesmo com uma amplitude relativamente pequena, os secretários de ambas as divisões conquistaram prestígio governamental na Índia, o que se explica, parcialmente, pelo início da participação indiana em instituições e organismos internacionais (Levaillant, 2016; Benner, 2019).

Nesse contexto, a independência organizacional do Departamento foi mitigada e, logo, as ações indianas relacionadas aos demais países foram vistas, com maior intensidade, em um panorama de políticas do Império Britânico. Isso significa que a Política Externa da Índia era planejada e decidida por Londres de modo complementar às políticas imperiais e, em um primeiro momento, restringiam-se a preocupações de segurança do território a fim de que as rotas entre a Grã-Bretanha e o Raj fossem salvaguardadas. Contudo, o *Government of India Act*

de 1919, ao distinguir assuntos domésticos e internos, permitiu com que a Índia, como membro da *Commonwealth*, desfrutasse de uma liberdade maior diante das relações com outros membros pertencentes ao Império. Então, os indianos adentraram a esfera internacional a partir da década de 1920 por meio de participações em conferências imperiais e, especialmente, na Liga das Nações e na Organização das Nações Unidas (Mahajan, 2015).

Todavia, o *status* de ator “quase internacional” angariado pela Índia implicava que a formulação e implementação de ações de política externa eram ainda majoritariamente controladas pelos colonizadores, posto que os membros das delegações eram nomeados pelo Secretário de Estado da Índia e, assim, estavam indiretamente relacionados às políticas definidas pelo Império (Levaillant, 2016; Benner, 2019). Então, a entrada do país no SI, neste momento, não demonstrou autonomia, mas sim, a tentativa britânica em fazer com que o Império fosse universalmente reconhecido e, além disso, deter maior poder de voto nas instâncias internacionais (Mahajan, 2015; Thakur, 2017).

À luz dessas circunstâncias políticas, as elites regionais da Índia, sobretudo a elite hindu que possuía altos níveis de escolaridade, passaram a contestar o colonialismo britânico com maior veemência através de ideologias nacionalistas no fim do século XIX. Dessa forma, formou-se uma classe política que, subsequentemente, estaria à frente da independência indiana, especialmente o Congresso Nacional Indiano criado em 1885. O Congresso, como líder do processo de independência, tornou-se um movimento nacionalista das massas a partir da figura de Mahatma Gandhi, e promoveu uma espécie de nacionalismo moral pautado no não-uso da violência (Sil, 2008). Ademais, próximo a Gandhi no campo político e hierárquico do Congresso situava-se Nehru, este que acreditava que a Índia seria essencial para a reorganização do poder internacional, utilizando de uma atuação diplomática ativa a fim de estabelecer associação com demais países que lutavam contra o imperialismo e, logo, almejava a democracia e a liberdade (Sagar, 2015). Sendo assim, a importância do Congresso e de Nehru para o entendimento deste estudo se faz a partir da contribuição desses para o desenvolvimento de diretrizes para a Política Externa indiana, assim como a influência de concepções nacionalistas e, em parte, autonomistas para a diplomacia ainda na etapa colonial, o que se mostrará com maior clareza nas seções seguintes.

Em um cenário de crise do Império Britânico e de uma crescente demanda nacionalista da Índia, principalmente após a contribuição na Primeira Guerra Mundial, a Política Externa indiana passou a se moldar com a criação do Departamento de Educação, Saúde e Terras (em

inglês, DEHL ou *Department of Education, Health and Lands*) na década de 1920. O DEHL objetivava atender aos indianos que viviam em territórios estrangeiros e denunciar suas condições degradantes nesses países, por exemplo, a questão salarial e de emancipação política, especialmente na África do Sul. Considerando os benefícios advindos do *Government of India Act* de 1919, o DEHL possuía flexibilidade para contatar e negociar com os demais governos do Império sobre as condições dos indianos e dos movimentos de emigração desde que os resultados dessas políticas não prejudicassem os interesses britânicos (Das Gupta, 2021).

Assim, identifica-se as origens da diplomacia indiana moderna por meio de figuras diplomáticas que pavimentaram o caminho para o surgimento, após a independência, de uma PEX calcada em elementos raciais e democráticos. Isto é, frente ao cenário de reivindicações nacionalistas, a Política Externa e a atuação internacional da diplomacia indiana tornaram-se ferramentas de resistência aos europeus e, logo, os diplomatas referidos expuseram as políticas imperiais de discriminação racial. Então, embora os aparatos diplomáticos estivessem submetidos ao Império Britânico, o grau de liberdade de atuação dos agentes abriu margem para se pensar alternativas distantes (e fora) do domínio colonial. Para grande parte desses atores, tornou-se claro que a posição da Índia como membro igualitário do Império era contraditória: a permissão britânica para que os indianos pudessem atuar na esfera internacional não implicou em apoiar ou acatar as reivindicações de um país que, em última instância, ainda não havia conquistado independência (Thakur, 2017). Diante das negociações internacionais, os indianos, não-brancos e considerados menos civilizados, enfrentaram a dinâmica de atuar pela defesa da igualdade dentro de espaços que abrigavam cidadãos com direitos políticos, ao passo que outros sequer eram vistos como cidadãos (Das Gupta, 2021).

Conforme se fez evidente que as exigências (principalmente por igualdade racial) indianas dificilmente seriam consideradas, a diplomacia passou a desenhar os contornos do que posteriormente se conheceria como as diretrizes de Política Externa nehruvianas (Thakur, 2017). Os membros do Congresso detinham a percepção de que a luta pela independência deveria abarcar o âmbito internacional e, assim, a Índia não estaria subordinada a políticas imperialistas do Raj, o que resultou em expor a decadência do Império Britânico em suas colônias e exigir a convocação de uma Assembleia Constituinte em 1936. No momento em que os nacionalistas indianos denunciaram a entrada da Índia na Segunda Guerra Mundial, o Congresso declarou que a cooperação com os britânicos na guerra se daria mediante a instituição de um governo nacional e, portanto, de um país e de uma Política Externa

independente (Raghavan, 2015). Por isso, as ações de PEX relacionam-se com a soberania nacional e a Índia passou a ser pensada como uma nação unificada a partir da Política Externa (Thakur, 2014). A partir de então, declarou-se que a Índia estaria comprometida com a paz internacional e a liberdade social e a busca doméstica por independência se aliou à defesa da liberdade e da democracia no SI (Kuracina, 2007).

De modo a condensar os movimentos de Política Externa e de diplomacia da Índia e seus vínculos com os aparatos burocráticos destinados a essa esfera e aqui analisados, resgata-se que a separação institucional formal entre política interna e externa ocorreu somente em 1937 a partir da autonomia obtida pelas duas secretarias do Departamento de Relações Exteriores e Políticas devido ao diagnóstico de uma carga administrativa intensa. Tal fato caracterizou o marco para o início de um departamento envolvido exclusivamente com as relações externas na história burocrática da Índia, adotando a definição britânica do que seria (ou não) “externo” e/ou “estrangeiro” e antecedendo o estabelecimento do Ministério das Relações Exteriores (Levaillant, 2016). Por sua vez, o DEHL em 1941 transformou-se em um único departamento que abrangia a questão dos indianos em outros países da *Commonwealth*, fazendo com que, três anos depois, o nome fosse alterado para Departamento das Relações da *Commonwealth*. Dessa forma, no período de formação do governo interino, havia dois departamentos responsáveis por questões de relações exteriores: o próprio Departamento de Relações Exteriores e o Departamento da *Commonwealth* (Thakur, 2014). Aliado a esses departamentos, destaca-se o *Indian Civil Service* (ICS), antecessor de um dos “braços” da burocracia moderna da Índia (Sill, 2008).

O ICS, mesmo que não se trate especificamente de um serviço destinado a relações exteriores, é um elemento significativo no presente trabalho, tendo em vista o movimento posterior de transição dos servidores desse serviço para o aparato diplomático após a independência (Das Gupta, 2021). A ocupação de postos no ICS pressupunha o recrutamento de agentes confiáveis ao poder britânico, o que implica, evidentemente, na predominância de jovens europeus no quadro de funcionários. Identificou-se que o padrão de movimento do ICS partia da ocupação de postos cada vez mais altos e de maneira cada vez mais acelerada por esses indivíduos, o que caracterizou a falta de dinamismo dos servidores subordinados e, portanto, o elitismo na administração do país à proporção que se concedia altos salários e facilidade de ascensão hierárquica somente para um grupo selecionado de servidores (Beaglehole, 1977; Potter, 1996).

Potter (1996) ressalta que a identidade e o histórico econômico e educacional dos servidores do ICS se relacionavam diretamente com as normas e valores da instituição. Assim, esses funcionários, advindos majoritariamente da classe média alta, ocupam uma posição muito mais próxima ideologicamente e culturalmente das autoridades coloniais, ainda que fossem servidores e subordinados. A ambivalência da identidade coletiva desses sujeitos atravessa a construção de um complexo de superioridade pautado, além do alto grau de escolaridade e condição econômica, em prestígio social e financeiro fornecido pela própria carreira profissional, o que, afinal, os posicionava como membros da elite indiana. Por outro lado, tornou-se inescapável enfrentar a inferioridade frente à elite da sociedade internacional, esta regida por normas e hábitos ocidentais, que racializava e atribuía traços de selvageria aos indianos presentes no ICS e na diplomacia. Assim, ainda que se pretendia mimetizar a linguagem e os hábitos dos colonizadores, não se fazia possível evitar a rejeição suscitada da percepção de que os servidores e diplomatas da Índia não alcançariam posição de igualdade no SI (Huju, 2020).

Desde a institucionalização desse serviço, percebe-se a característica generalista daqueles que ocupavam os maiores cargos hierárquicos, enquanto os burocratas técnicos e especialistas eram alocados para posições inferiores, além da visão de que o ICS seria uma ilha em um “mar de corrupção”, uma vez que o serviço deveria transparecer integridade (Potter, 1996). As disparidades hierárquicas dentro do ICS abrangiam também a questão de gênero e de casta, uma vez que a participação feminina na burocracia colonial era proibida e os homens brâmanes eram majoritários nesses espaços, o que se explica, em parte, pela capacidade dos brâmanes em encontrar vazão na estrutura administrativa perpetuada pelas elites britânicas que recompensava, social e financeiramente, aqueles capazes de se adaptar a padrões educacionais europeus (Oliveira, 2014; Huju, 2020). Tais elementos foram perpetuados no serviço diplomático indiano, o que será retratado na próxima seção.

Dessa forma, o ICS, detendo um processo de recrutamento que favorecia jovens britânicos, foi ocupado em grande parte por profissionais europeus, apesar da realização de políticas afirmativas na década de 1960 para a “indianização” do serviço (Barik, 2004). Os candidatos britânicos aprovados para o ICS eram, no geral, de classes sociais abastadas e, portanto, possuíam formação acadêmica em universidades ocidentais renomadas, como a Universidade de Oxford, a Universidade de Cambridge e a Universidade de Dublin (*Trinity College Dublin*). Considerando que conhecimentos específicos sobre a Índia não eram

requisitados no processo de recrutamento para o ICS, muitos britânicos adentravam o serviço na ausência de informações sociais básicas sobre o país para o qual serviriam (Beaglehole, 1977).

No momento em que o Parlamento Britânico aprovou a Lei de Governo da Índia de 1935 – esta que institui as eleições diretas e a criou instâncias federais que, ao fim e ao cabo, concederam uma autonomia maior para as províncias indianas – grande parte dos servidores do ICS consentiram que a independência da Índia seria inevitável e se daria rapidamente. Apesar de não ter ocorrido uma contra-resistência grande entre os servidores europeus, mantinha-se, em certa medida, a ideia que a uma parcela da população indiana, “pobre e ignorante”, estaria “sob cuidados” dos burocratas supostamente superiores e considerados íntegros, corajosos e disciplinados (Potter, 1996). Além disso, entre os servidores mais antigos, houve certa relutância em compreender a mudança de natureza do serviço, inclusive, alguns acreditavam que as áreas vitais da administração deveriam ser transferidas somente após a modificação de autoridade política, uma vez que os burocratas britânicos, assinalados como os pilares de sustentação do ICS, não demonstrariam lealdade ao governo interino (Beaglehole, 1977).

Nesse cenário, como parte do processo de independência, o governo interino da Índia foi estabelecido em setembro de 1946 em um contexto de desconfiança entre os principais partidos (e entre hindus e muçulmanos): o Congresso Nacional Indiano e a Liga Muçulmana. Após a falha de negociação entre os partidos mencionados para instituir uma representação igualitária no governo interino, as autoridades britânicas negligenciaram a mediação de conflitos e o Congresso, após obter maioria na Assembleia Constitucional, ascendeu ao poder por meio de seu porta-voz Nehru (Chaturvedi, 2014; Jaffrelot, 2004). Este, assim como grande parte dos demais membros do Congresso, enxergava o ICS como expressão do imperialismo e defendia a extinção do Serviço a fim de transformar, de uma maneira mais igualitária, os serviços públicos indianos (Potter, 1996). Nehru, em sua autobiografia, pontuou: “Poucas coisas são mais marcantes hoje na Índia do que a deterioração progressiva, moral e intelectual dos serviços superiores, especialmente do Serviço Civil Indiano.” (Nehru, 1936, p. 599). No que concerne à relação entre a construção de um Estado indiano independente e as estruturas burocráticas e administrativas fundadas no Raj, Nehru continua:

“Mas de uma coisa estou bastante certo, nenhuma nova ordem poderá ser construída na Índia enquanto o espírito do ICS permear nossa administração e nossos serviços públicos. Esse espírito do autoritarismo é aliado do imperialismo e não pode coexistir com a liberdade. Ou ele conseguirá esmagar a liberdade ou será ele próprio arrasado. Só é provável que se encaixe num tipo de Estado, sendo esse o tipo fascista.

Portanto, parece-me essencial que o ICS e serviços semelhantes devam desaparecer completamente, enquanto tais, antes de podermos começar a trabalhar verdadeiramente numa nova ordem. Os membros individuais desses serviços, se estiverem dispostos e forem competentes para o novo trabalho, serão bem-vindos, mas apenas em novas condições” (Nehru, 1936, p. 445, tradução própria).

Tendo em vista a clara insatisfação do novo governante indiano com o funcionamento do aparato burocrático da Índia, analisa-se a dinâmica pela qual os líderes políticos e os servidores firmaram relações e, contudo, propiciaram a manutenção de grande parte dos agentes e do aparato do ICS após a independência. Apesar dos esforços para fazer com que a Índia representasse um Estado plural no âmbito religioso e étnico, o processo de descolonização evidenciou as divergências entre a Liga Muçulmana e o Congresso e, com a retirada do primeiro partido do processo constitucional, a violência foi intensificada e ocorreu a Partilha em 1947, na qual criou dois Estados independentes: Índia e Paquistão (Jaffrelot, 2004). Nesse contexto, Nehru, agora como Primeiro-Ministro, deparou-se com a necessidade de solucionar tensões sociais e econômicas urgentes e a não-ruptura com boa parte da estrutura administrativa e burocrática do período colonial é examinada perante o processo de transferência de poder de um governo imperial para um governo independente e popular e, além disso, do papel de administradores que não puderam evitar a instância política. Assim, é possível repensar o papel do ICS em uma nova conjuntura, na qual seria marcada pelo *Indian Foreign Service* sob o âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

3.2. A institucionalização e o funcionamento do Ministério das Relações Exteriores e do *Indian Foreign Service*

No cenário de independência e estabelecimento de um novo governo liderado por Nehru, os serviços civis da Índia foram reorganizados e o *Indian Foreign Service* surgiu em 1946 a fim de representar internacionalmente o país de maneira diplomática, consular e comercial e em conformidade com os novos objetivos de um Estado moderno e independente. Dois anos depois, a maneira de recrutamento foi estabelecida e perdura até os dias atuais (Índia, 2023). Já em 1947, Nehru instituiu, sob o próprio controle, o Ministério das Relações Exteriores e das Relações da *Commonwealth* e, então, identifica-se a afirmação de princípios de Política Externa como o não-alinhamento, a aproximação com países recém-descolonizados e a política de amizade com todas as nações. Contudo, não é possível inferir uma ruptura completa da política de Nehru em relação às estruturas coloniais, uma vez que instituições e corpos burocráticos tradicionais do Império Britânico foram mantidos na estrutura estatal após a

independência (Thakur, 2014; Raghavan, 2015). Essa manutenção é explicada, em parte, pelo ensejo de alcançar posição privilegiada no SI, principalmente no âmbito comercial e, logo, mesmo que Nehru defendesse posicionamentos constantes, havia uma pressão significativa dos demais integrantes do governo para que as estruturas de governança do Raj Britânico permanecessem (Raghavan, 2015), assim como a administração já calcada nos serviços públicos do país, especificamente, no IFS.

No que concerne aos antecedentes históricos do IFS, tem-se que, embora o ICS não fosse especificamente um serviço destinado a lidar com assuntos externos e haver sido formalmente extinto, a profissionalização e o aparato desse serviço civil foram perpetuados no Serviço das Relações Exteriores Indiano. Portanto, os primeiros membros do serviço diplomático da Índia independente advieram do ICS e, dentre os trinta e seis servidores inicialmente selecionados, somente quatro tinham experiências anteriores com diplomacia e relações exteriores, logo, grande parte foram escolhidos devido a habilidades administrativas (Benner, 2019; Huju, 2023). Por isso, mesmo com a dissolução do ICS, é possível questionar a manutenção de tradições burocráticas e administrativas herdadas do período colonial.

Potter (1979) e Levaillant (2016) destacam que a dinâmica de constância das estruturas burocráticas no ciclo pós-independência se relaciona com a demanda por regularizar e homogeneizar a elite administrativa ao longo do tempo e com o dever de suposta imparcialidade dos servidores públicos, o que se relaciona com as contribuições anteriormente citadas de Neumann (2007). Ademais, uma ruptura causada por reformas administrativas poderia, em última instância, ameaçar a posição destinada a essa elite burocrática, então, entende-se o esforço dos servidores do ICS para conquistar apoio político e manter seus postos estratégicos. Por outro lado, a reestruturação da burocracia nacional se mostrou distante para o Congresso à vista da elaboração de uma Constituição, da Partilha, dos conflitos na Caxemira, do controle da oposição e, enfim, do manejo da ordem e da instituição de um Estado moderno e a urgência de fazer com que as instituições estatais funcionassem. Cabe salientar que a coalescência entre os membros do ICS e do Congresso ilustrou a coincidência de antecedentes socioeconômicos, o que permitiu, muitas vezes, a identificação societária e educacional, malgrado o intuito de Nehru e demais apoiadores de fazer com que o governo se afastasse dos vestígios coloniais.

Considerando o projeto de Estado moderno liderado por uma elite nacionalista urbana e intelectualizada, as novas políticas foram pensadas a fim de instituir outras relações burocráticas e de promoção à democracia, ao parlamentarismo e ao secularismo e, nesse

contexto, a diplomacia indiana foi baseada em maneiras de representação, protocolos e práticas europeias. Por exemplo, a institucionalização da língua inglesa no Ministério das Relações Exteriores e o domínio desse idioma pelos diplomatas indianos foram favoráveis à inclusão da Índia e de seus representantes na sociedade internacional, o que não deixa de suscitar críticas acerca do abandono do hindi nas instâncias públicas. No entanto, ressalta-se que a apropriação de conceitos e normas ocidentais não ocorre por meio de uma simples reprodução, tendo em vista que a diplomacia e a Política Externa tornaram-se instrumentos de adaptação frente às próprias necessidades sócio-políticas e econômicas da Índia e às tradições milenares de diplomacia (Datta-Ray, 2015; Levallant, 2016).

Nesse sentido, a diplomacia pós-colonial da Índia incorporou as contradições presentes em representações imperialistas e anti-imperialistas de modo que o IFS englobou diferentes visões acerca da sociedade internacional e da posição indiana no Sistema Internacional. Isto é, a contínua influência de servidores do período colonial implicou na reflexão de noções de diplomacia e organização burocrática especificamente europeias, enquanto Nehru, sendo também um produto dessa aristocracia social, disseminava um projeto nacional economicamente justo e racialmente igualitário (Huju, 2020; Nayudu, 2020). Reproduzindo uma dinâmica similar àquela já mencionada nos servidores do ICS, os diplomatas do IFS agiram de maneira a contestar a hegemonia política e ideológica do Ocidente e, concomitantemente, reproduziram padrões de comportamento próprios de burocratas ocidentais (Sharp, 2009; Huju, 2023). Portanto, os movimentos de exclusão de grupos marginalizados perpassam a relação entre os europeus e os indianos (ainda no ICS) e, domesticamente, entre a elite diplomática da Índia e os demais servidores públicos e resulta no surgimento de hierarquias sócio-culturais, além das próprias estruturas hierárquicas que sustentam o funcionamento da diplomacia.

Por conseguinte, faz-se necessário esclarecer, brevemente e em termos burocráticos, o funcionamento estrutural e os cargos hierárquicos do Ministério tratado e do IFS. O Ministério das Relações Exteriores é a instituição ministerial encarregada da Política Externa da Índia e o IFS abriga os diplomatas de carreira que atuam burocraticamente dentro do Ministério e são agentes, principalmente, de implementação da PEX. Apesar de ambos os cargos serem indicados de maneira política, o Secretário de Relações Exteriores, dirigente do IFS, é geralmente um diplomata de carreira e é, sobretudo, um administrador. Por sua vez, o Ministro das Relações Exteriores, aquele que está à frente do Ministério, se aproxima com maior intensidade de um agente político (Huju, 2020). No que concerne ao Ministro mencionado, tem-

se a convergência tradicional entre ele e o Primeiro-Ministro, uma vez que esses dois postos, juntamente com outros conselheiros, fazem parte do Gabinete, no qual detém um poder significativo para influenciar os rumos da Política Externa (Benner, 2019).

Segundo Rana (2007) e Levallant (2016), durante a década de 1950, abaixo do Primeiro-Ministro e do Ministro das Relações Exteriores, havia um secretário-geral, os secretários-adjuntos, os vice-secretários e, por fim, os subsecretários. Todavia, destaca-se que o posto de Secretário-Geral foi abolido em 1964, após a morte de Nehru, e, então, os cargos da mais alta hierarquia no Ministério, além dos ministros, são os secretários. Assim, os secretários adicionais, abaixo dos secretários na hierarquia, eram nomeados de maneira temporária para tratar de políticas importantes de curto prazo. E considerando que o MRE é composto por várias divisões e departamentos organizados por questões territoriais ou funcionais, os secretários adjuntos são os responsáveis por liderar essas divisões e, logo, controlar o fluxo das embaixadas. De forma a auxiliar os secretários adjuntos, há os diretores (de departamento), os vice-secretários e subsecretários que normalmente são mais de um em cada divisão. Em suma, a hierarquia do MRE abarca seis etapas, do mais baixo para o mais alto posto: subsecretário, vice-secretário, diretor, secretário adjunto, secretário adicional e secretário (Índia, 2023). Essa organização hierárquica de cargos e o funcionamento burocrático do MRE podem ser visualizados no organograma em anexo (Anexo A).

Ainda, os postos mencionados acima possuem seus cargos correspondentes em missões no exterior e, portanto, no IFS, como o Terceiro Secretário, Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro e Embaixador e Comissário de Alto Nível, em escala hierárquica crescente. O IFS era organizado por níveis juniores de um a cinco e que adentram uma escala sênior com subdivisões próprias, além da divisão entre IFS(A) e IFS(B), assim, a hierarquia seria um arranjo de postos vagamente centrados em uma escala salarial. As duas divisões do IFS (A e B) possuem os graus mencionados e eles são determinados de acordo com o tempo de experiência e as habilidades dos funcionários. Tratando-se do IFS(A), o primeiro grau é atribuído para os ingressantes do serviço, então, são geralmente aqueles que ocupam o cargo de Terceiro Secretário. Por sua vez, o Segundo ou Primeiro Secretário usualmente ocupam o grau sênior e, à proporção que a hierarquia de cargos aumenta, os graus passam pelo mesmo movimento, desse modo, embaixadores ou ministros pertencem aos graus mais altos (Levallant, 2016; Benner, 2019; Índia, 2023). Então, tem-se a seguinte estrutura hierárquica do Ministério, estabelecendo equivalências com as funções do IFS:

Tabela 1: Estrutura hierárquica de cargos no Ministério das Relações Exteriores da Índia

Cargo no Ministério das Relações Exteriores	Classificação	Posição equivalente em missão estrangeira	Anos de experiência
Subsecretário	Escala Júnior	Terceiro Secretário	Estágio de treinamento
Vice-Secretário	Escala Sênior	Segundo Secretário	9 anos
Diretor	Grau V	Primeiro Secretário ou Conselheiro	13 anos
Secretário Adjunto	Grau IV	Chefe de missão ou Ministro	15 anos
Secretário Adjunto	Grau III	Chefe de missão ou Ministro	17 anos com 2 anos de grau IV
Secretário Adjunto	Grau II	Chefe de missão ou Embaixador	25 anos com 2 anos de grau III
Secretário Adicional	Grau II	Chefe de missão ou Embaixador	25 anos com 2 anos de grau III
Secretário para Governo	Grau I	Chefe de missão ou Embaixador	30 anos com 2 anos de grau II
Secretário	Grau I	Chefe de missão ou Embaixador	30 anos com 2 anos de grau II

Fonte: (Levaillant, 2016; Índia, 2023).

Sendo assim, Huju (2020) elucida que, sob a instância do Ministério das Relações Exteriores, o IFS é visto como a esfera mais insulada e detentora de uma suposta superioridade frente aos demais servidores do Ministério, tendo em vista que o serviço diplomático abarca somente aqueles que enfrentam um processo de recrutamento e formação elitista e obedecem a ascensão hierárquica de acordo com a senioridade e meritocracia. Nesse cenário, analisa-se a

profissionalização do IFS e a consolidação da diplomacia indiana por meio da institucionalização de padrões administrativos e do estabelecimento de mecanismos particulares para o ingresso na função diplomática. A profissionalização do serviço diplomático indiano é examinada sob o prisma da homogeneização da diversidade na estrutura administrativa e pela construção de um grupo burocrático elitista e generalista (Levaillant, 2016).

Tal característica pode ser vista através das próprias divisões entre os graus “A” e “B” no IFS, ou seja, os diplomatas de carreira são identificados como IFS(A) e, por outro lado, o IFS(B) é composto pelos demais membros que tipicamente desempenham funções consulares, de assistentes e estenógrafos e não compartilham as práticas de recrutamento e treinamento com aqueles de grau elevado (Huju, 2020). Além disso, o grau B engloba aqueles que não passam pelo exame e treinamento do Serviço e, portanto, não estão sujeitos às dinâmicas de promoção. Nesse cenário, os membros do IFS(B) são ocasionalmente afastados dos principais círculos do IFS à medida que são considerados inferiores por não fazerem parte da elite diplomática cosmopolita que teme a ascensão de outros sujeitos que não representam a cultura anglofônica nos quadros do MRE e que, por isso, ameaçam o fortalecimento da instituição (Warsi; Orme; Suri, 2020; Huju, 2023).

Como elementos que expressam a coesão e consolidação da diplomacia, tem-se os processos de recrutamento e seleção do IFS. A inscrição para o serviço diplomático ocorre, em um sistema combinado de exames, desde 1950 por meio da Comissão do Serviço Público da União que conduz anualmente o Exame de Serviço Civil, este possui três etapas: o exame preliminar, o exame principal e uma entrevista (India, 2023). Nessas fases, os candidatos, que não necessariamente precisam possuir uma formação acadêmica específica, são testados por um amplo conjunto de disciplinas de humanidades, línguas indianas, testes de proficiência em inglês e ética. Particularmente, a fase de entrevista é consagrada como a ferramenta mais explícita de herança do ICS (Rana, 2007).

Ademais, a taxa de aprovação final do Exame é menos de 1% dentre os inscritos e esse mecanismo consolida outro problema para o Ministério das Relações Exteriores, sendo este a falta de requisitos e qualificações próprias para testar candidatos, uma vez que o IFS e o Ministério não possuem mandatos legais independentes da Função Pública Indiana, colaborando para o perfil generalista dos aprovados (Warsi; Orme; Suri, 2020). Levaillant (2016) sustenta que tal característica faz parte do próprio processo constitutivo do MRE de

centralizar a entrada para todos os serviços públicos e, ao longo do tempo, foi legitimada pela ideia de que o contato obrigatório com os demais servidores públicos garantiria o prestígio dos diplomatas. Nesse sentido, a formação generalista e comum dos futuros diplomatas com os demais servidores públicos possibilita um maior senso de servidorismo e do papel de burocrata no IFS, o que se trata de um diferencial para o serviço diplomático indiano.

A respeito do desenvolvimento profissional após a aprovação no Exame, os oficiais enfrentam uma formação nos três primeiros anos de serviço que se delimita a um treinamento básico na Academia Nacional de Administração Lal Bahadur Shastri (ou, em inglês, LBSNAA), a formação profissional no Instituto de Serviço de Relações Exteriores (*Foreign Service Institute* ou FSI) e um treinamento compulsório em língua estrangeira. Ainda que existam outros institutos de treinamento, a LBSNAA e o FSI são os principais destinos para os ingressantes do IFS, conforme apontam Warsi, Orme, Suri (2020).

Então, em um primeiro momento, a LBSNAA promove cursos a fim de instituir uma melhor compreensão das questões domésticas e incutir valores de integridade, humanismo e profissionalismo, nos quais são vistos como essenciais para serviços de alto nível do Estado. Além de questões de administração pública, economia, teoria política, línguas regionais, história e cultura da Índia, etc, a Academia fornece aos ingressantes um manual sobre etiqueta e bons costumes com o intuito de estabelecer regras de vida e a ética necessária ao exercício da função diplomática. Desde protocolos de ordem cerimonial até a vestimenta dos diplomatas, o manual é pautado em práticas culturais britânicas do século XIX e, assim, insiste em reproduzir a clara distância entre os agentes do serviço diplomático e a sociedade (Levaillant, 2016). Outrossim, a LBSNAA engloba um programa de estudo prático e com intersecção com a sociedade indiana, portanto, tem-se a transição do mundo acadêmico para o sistema governamental. Ao fim da formação inicial, os oficiais do IFS fazem uma avaliação final em cada um de seus cursos e, neste momento, não são diferenciados dos demais treinamentos de qualquer outro Serviço Civil (Warsi; Orme; Suri, 2020).

Devido a essa falta de diferenciação entre o serviço diplomático e os demais serviços públicos, em 1986 o Governo da Índia optou por um treinamento mais específico em relação àquele da LBSNAA, por isso, criou-se o FSI para conceder treinamento profissional para oficiais do IFS. Em um período de um ano, o FSI viabiliza cursos de relações internacionais, Política Externa da Índia, práticas e protocolos diplomáticos e outros temas relacionados (Rana, 2007). Desse modo, somente após a formação profissional no FSI os recrutados se direcionam

ao Ministério das Relações Exteriores para se familiarizar com as funções ministeriais e terminam a formação inicial em uma missão escolhida de acordo com o estudo de língua estrangeira (Levaillant, 2016; Warsi; Orme; Suri, 2020; Komath, 2021).

Destaca-se que, após os primeiros cinco anos de serviço, os servidores do IFS devem realizar treinamento em serviço de maneira a aumentar a eficiência profissional e as oportunidades de progresso, uma vez que uma especialização passa a se construir nesse momento da carreira (Komath, 2021). Ademais, a promoção no IFS baseia-se em grande parte na senioridade e é limitada no tempo, incluindo movimentos de meritocracia e competência, dessa forma, os cargos mais altos do serviço diplomático são ocupados por aqueles, com altos níveis de escolaridade, que possuem uma ampla experiência em todo o Ministério das Relações Exteriores e em seus aparelhos e destacamentos no exterior (Warsi; Orme; Suri, 2020; Levaillant, 2016). Logo, os critérios e regras que regem o acesso e a promoção no serviço diplomático da Índia ressaltam a uniformização de um grupo profissional de funcionários públicos em um contexto de modernização do Estado.

Portanto, de modo a explicitar características gerais do IFS, tem-se que, desde o início de sua formação e levando em conta a escassez de funcionários altamente qualificados, o serviço diplomático foi (e ainda é) relativamente pequeno, embora a Índia seja a maior democracia do mundo em termos populacionais, e os diplomatas não são tão bem remunerados em relação aos outros países (Rana, 2007; Benner, 2019). Segundo Warsi, Orme e Suri (2020), a insuficiência de servidores é explicada, em parte, pela rigorosidade do concurso, o que pode ser um fator comprometedor ao engajamento global da Índia, uma vez que os recursos humanos e financeiros do IFS são limitados.

Quanto ao Ministério das Relações Exteriores indiano, Rana (2007) conclui que, assim como visto em grande parte dos países, a instituição se projeta de maneira distante de outras agências governamentais e barra a coordenação de agendas e servidores entre ministérios, com exceção da intromissão do Conselho de Segurança Nacional e do Primeiro-Ministro. Ainda, o estilo de negociação da diplomacia indiana foi tipicamente pautado pelo estabelecimento de igualdade moral e política e, portanto, fez com que os diplomatas fossem sensíveis a sinais de imputação de inferioridade intelectual e/ou cultural, demonstrando a manutenção de um espírito de corpo diplomático.

Posto isso, a consolidação do serviço diplomático da Índia vincula-se com o aperfeiçoamento gradativo das dinâmicas de recrutamento, treinamento e, no geral, de profissionalização do IFS, além da capacidade de absorver as transformações do SI de modo a aprimorar a atuação do país em espaços de negociações bilaterais e multilaterais, tanto em questões econômicas quanto políticas. Assim, a burocratização do Ministério das Relações Exteriores indiano forneceu um maior poder político e de adaptabilidade e coesão frente às políticas destinadas ao ambiente internacional. Por isso, faz-se viável destrinchar a hipótese do presente trabalho de que o desempenho de uma diplomacia burocraticamente arraigada é fundamental para a implementação eficaz de PEX que, mesmo detendo ideias e atores que se contradizem, busca, em última instância, ampliar o alcance internacional de um país que pretende ser uma potência global. À vista dessas questões, caminha-se para o exame mais palpável da relação entre a formulação da Política Externa e a influência e atividade diplomática na segunda metade do século XX, especificamente os governos de Nehru e Indira Gandhi.

3.3. A Política Externa Indiana e a atuação diplomática na segunda metade do século XX

A institucionalização do Ministério das Relações Exteriores e o prestígio conquistado pela diplomacia indiana foram moldados, em parte, pela habilidade estadista de Nehru como porta-voz de uma Política Externa centrada no não-alinhamento, o que foi possível pela grandeza do capital político adquirido por ele e pelo Congresso. Todavia, a atuação de Nehru como Ministro das Relações Exteriores não foi solitária e autônoma, então, pontua-se a influência da burocracia diplomática para a formulação de políticas diante de operações de profissionalização para esse serviço público logo nos anos iniciais de seu surgimento, como explicado anteriormente. Mesmo que a burocracia e a administração implementadas durante o período colonial tenham facilitado a transição governamental, a diplomacia, à vista das novas possibilidades de navegação na ordem internacional, também foi uma maneira de legitimar os novos caminhos da Política Externa indicados por Nehru e seus conselheiros (Raghavan, 2015; Levaillant, 2016).

Diante da interação de atores associados a visões mais realistas e pragmáticas em relação a Nehru, o que se conhece por Política Externa nehruviana deriva do contato político entre diferentes agentes e eventos e das próprias contradições históricas que condicionaram a formação da Política Externa Indiana a partir de experiências concretas de manutenção e de reversão (Das Gupta, 2021). Dessa forma, é possível afirmar que o Ministério das Relações Exteriores ocupou um papel importante no governo pós-colonial e seu dinamismo institucional

deve ser examinado não somente por interesses estratégicos, mas também, a partir de indivíduos e/ou grupos influentes dentro da burocracia que mantinham interesse em fazer com que o aparato administrativo fosse mantido com poucas (ou nenhuma) modificações (Raghavan, 2015; Nayudu, 2020).

Nesse cenário, destaca-se a relevância do não-alinhamento como uma diretriz de Política Externa da Índia no período analisado, posto que as políticas identificadas como não-alinhadas derivam de uma percepção de que a PEX seria a esfera capaz de testar a real autonomia do país e, portanto, a noção de independência nacional transcenderia o âmbito doméstico (Heimsath, Mansingh, 1971). O não-alinhamento perpassa a combinação entre idealismo e pragmatismo a fim de enfrentar os limites de um país recém-descolonizado (e, conseqüentemente, com poucas capacidades de poder militar e econômico) e engloba a rejeição à política de equilíbrio de poder, a um alinhamento permanente com outro país e a crença de que a Índia teria um papel essencial para promover a paz e uma ordem mundial justa. Além disso, não se trata de uma neutralidade passiva, isolamento político-econômico ou ausência total do uso da força, uma vez que se permite a cooperação com países alinhados a um bloco de poder no SI e instrumentos bélicos seriam utilizados quando necessário em casos excepcionais, todavia, o ponto central é a flexibilidade diplomática. Isto é, à proporção que essa diretriz incentiva a cooperação entre os Estados, a Política Externa da Índia situa a diplomacia como elemento principal para fomentar relações amistosas e, concomitantemente, atender às necessidades e interesses do país de maneira a preservar a autonomia para buscar desenvolvimento econômico (Datta-Ray, 2015; Levaillant, 2016).

Levando em consideração Kennedy (2015), conforme o equilíbrio de poder e as relações estatais no SI caminharam para uma conformação bipolar após a Segunda Guerra Mundial, o não-alinhamento tornou-se cada vez mais factível e menos retórico. Defendia-se que a Índia perderia, em certa medida, sua independência caso se alinhasse com uma das potências no cenário da Guerra Fria e, assim, a posição de não-alinhamento permitiu a diversificação de relações e um maior poder de barganha em relação aos blocos de poder e, ainda, tornou-se uma ferramenta para maximizar a influência indiana, mesmo que, em algumas circunstâncias, bases realistas exigiram uma aproximação maior com o Ocidente ou com a União Soviética. Outrossim, o não-alinhamento impactou a profissionalização diplomática e a construção de perspectivas e conceitos para se pensar o SI e a cultura institucional do Ministério das Relações

Exteriores caracterizada por uma diplomacia “cautelosa” e prudente, ou seja, capaz de se adequar de acordo com os desafios enfrentados.

Embora o não-alinhamento seja uma matriz de interpretação não-consensual e, por vezes, utilizada de maneira contraditória, usualmente o conceito é resgatado no cenário de busca indiana por *status* e prestígio internacional, sendo em um primeiro momento como potência regional e, posteriormente, como possível potência global. Para que isso seja possível, a diplomacia torna-se uma ferramenta fundamental para destacar a grandeza e excepcionalidade civilizacional da Índia e, dessa forma, propiciar um espaço mais amplo para que o país asiático possa atuar no SI (Levaillant, 2016). Tal ensejo foi parcialmente atingido, pois, além do ativismo de Nehru em instâncias multilaterais, a Índia expressou certa autoridade moral como mediadora e propulsora do Movimento dos Não-Alinhados na década de 1950, que derivou da própria atuação diplomática indiana nas discussões sobre a Guerra da Coreia no Conselho de Segurança da ONU, principalmente entre os membros não-permanentes, como Egito e Iugoslávia. Frente às potências, o posicionamento indiano passou a ser considerado significativo e, portanto, assentou o poder em negociações a fim de consagrar os interesses nacionais. Desse modo, o funcionamento da ordem internacional criticado por Nehru foi justamente o que permitiu com que o não-alinhamento pudesse adquirir tamanha projeção e força no cenário externo (Heimsath, Mansingh, 1971).

É possível concluir que as construções intelectuais que giravam em torno do não-alinhamento foram seguidas pelos burocratas do Ministério das Relações Exteriores e do IFS. Portanto, mesmo que a transformação desejada por Nehru na administração pública não tenha ocorrido, faz-se necessário pontuar a permeação de princípios tipicamente gandhianos e nehruvianos na cultura diplomática da Índia e que abriram espaço para a implementação de paradigmas de Política Externa moldados por esses ideais (Datta-Ray, 2015). Tais questões vinculam-se com o que foi tratado por Komath (2021) no que concerne à capacidade dos diplomatas indianos de exercer a objetividade requerida por suas funções de representação estatal, portanto, não obstante considerando a subjetividade humana presente nos servidores do IFS, tem-se que a performance e a eficiência do serviço diplomático da Índia não foram significativamente impactados por esses itens, além dos constrangimentos financeiros ao Ministério estudado e a sobrecarga de tarefas dos funcionários.

Entretanto, cabe pontuar que a política de não-alinhamento foi colocada em xeque no início dos anos 60 com a Guerra Sino-Indiana e, conseqüentemente, as acusações de

incapacidade de Nehru em prever as tendências do Sistema e a falha da política de coexistência pacífica em relação aos vizinhos asiáticos, fazendo com que a Política Externa da Índia caminhasse por superfícies mais realistas – o que não significa que o paradigma de não-alinhamento deixou de ser instrumentalizado (Levaillant, 2016). Desse modo, já no governo de Indira Gandhi, a década de 1960 marcou uma virada de chave para a diplomacia indiana, uma vez que não era possível negligenciar a derrota na Guerra Sino-Indiana, o início dos testes nucleares chineses, o aumento das tensões na Caxemira que resultou na Segunda Guerra Indo-Paquistanesa em 1965 e, posteriormente, a terceira guerra entre os vizinhos sul-asiáticos que resultou na criação de Bangladesh em 1971. Nesse cenário, as preocupações com a segurança regional aumentaram e percebeu-se a importância de considerar uma perspectiva centrada em poder para as questões externas (Singh, 2019).

Ainda, de modo a afastar a ideia simplista de que Nehru era um formulador de políticas idealistas, enquanto Indira aproximou-se do realismo político, é necessário considerar o contexto global, regional e doméstico. A mudança identificada na abordagem da Política Externa da Índia não se deve exclusivamente à alteração governamental, mas sim, a fatos políticos e securitários que envolveram, além dos conflitos abarcando diretamente a Índia na Ásia, a negligência estadunidense com o subcontinente indiano em um momento de atenção para a guerra no Vietnã, a busca paquistanesa para alcançar auxílio econômico e militar chinês e o movimento similar indiano em direção à União Soviética. Posto isso, a Índia no período nehruviano pôde desempenhar um papel de mediadora e país pacifista, o que se projetou com maior intensidade no cenário internacional; por outro lado, o governo de Indira foi constrangido a buscar por segurança e ordem na região, o que se explica a partir de transformações na geopolítica e na concepção de qual seria o papel e comportamento indiano nesse cenário (Ganguly, Pardesi, 2009; Singh, 2019).

Tendo em vista as contribuições de Singh (2019), independentemente das causas ideológicas, circunstanciais ou de poder tangível, tem-se que as escolhas de Política Externa em boa parte da segunda metade do século XX englobam as condições de segurança regional e a possibilidade de projeção internacional da Índia. Isto é, o cuidado relativamente menor de Nehru e seus conselheiros próximos acerca do círculo imediato de vizinhos expressa a predominância de objetivos globais e a opção por estruturas institucionais que agregassem fatores culturais, econômicos e geográficos no Sul da Ásia. Em contrapartida, o contexto histórico-político da Ásia no momento em que Indira assume o poder demandou a mobilização

diplomática para um engajamento regional maior, ainda alimentando a desconfiança no IFS sobre o comportamento estadunidense no Sistema Internacional e um estilo de negociação sólido (Ganguly, Pardesi, 2009).

No que diz respeito ao Ministério das Relações Exteriores, Benner (2019) sustenta que os relatórios anuais produzidos intra-ministério resultaram na criação, durante o governo de Shastri, do Comitê de Pillai com o intuito de obter um diagnóstico da máquina administrativa do Ministério e, assim, analisar a possibilidade de reorganizá-la. Muitas das propostas do Comitê não foram concretizadas, entretanto, tampouco foram ignoradas pelos próprios burocratas e pelo poder executivo. Já no governo de Indira, é possível constatar adaptações estruturais na estrutura ministerial de forma que o aparato fosse dividido de acordo com três objetivos fundamentais: a administração dos recursos diplomáticos, a produção de documentos e informações e a distribuição transnacional de fundos governamentais. Logo, concomitantemente aos movimentos pragmáticos de Política Externa que envolviam, em certo grau, um jogo político com as potências globais e regionais, o serviço diplomático enfrentou ajustes destinados a compreender a importância do crescimento da Índia no cenário internacional e detectar a melhor maneira e melhor momento para negociar.

Além dessas adaptações no Ministério, as demandas por uma maior democratização no IFS se intensificaram, embora alguns programas já haviam sido instituídos, por exemplo, a delimitação de línguas estrangeiras, história europeia e direito internacional como disciplinas opcionais e que, assim, pretendiam mitigar os privilégios dos candidatos com formação acadêmica no exterior (Rana, 2007). Todavia, tais políticas não foram suficientes para alterar o perfil do quadro de funcionários, pelo menos até os anos 80 (Barik, 2004; Levaillant, 2016). Não se faz surpreendente que, durante as décadas de 1950 e 1960, o IFS era predominantemente composto por homens hindus de classes econômicas altas e habitantes de centros urbanos e boa parte deles mantinha um legado familiar de participação nos serviços públicos da Índia. Isso explicita a desigualdade de gênero, de religião, de classe e de casta dentro o grupo do serviço referido e da própria sociedade indiana, ou seja, a formação de uma elite no IFS, apesar do apelo congressista por diversidade e igualdade (Benner, 2019; Huju, 2020).

Nesse sentido, Levaillant (2016) esclarece que o serviço diplomático indiano perpassou exercícios contraditórios: a burocratização que expandiu a institucionalização e construiu um órgão administrativo de elite também abarcou demandas de democratização mais intensas desde as décadas de 1970 e 80. Assim, a representação diplomática da Índia e sua relação com a

formulação e implementação da Política Externa abrange, simultaneamente, o *ethos* aristocrático dos diplomatas e a necessidade de fazer com que a diversidade sócio-cultural e religiosa do país seja retratada. Esse cenário propicia o questionamento da ausência de alterações institucionais ruptivas e o impacto de tal fato na conformação da Política Externa e da diplomacia indiana nos termos de Neumann (2007).

Destarte, os constrangimentos financeiros e materiais ao Ministério das Relações Exteriores, a sobrecarga de tarefas e a característica generalista e informal dos servidores apontam para uma burocracia fraca e com dificuldade de estabelecer uma coordenação interna eficiente. Tais elementos vão na contramão do prestígio da diplomacia indiana em negociações internacionais e, por isso, contestam as capacidades individuais e institucionais de executar, de maneira satisfatória, a Política Externa (Singh, 2019). Apesar das deficiências em efetividade administrativa no Ministério e no IFS, o aparato diplomático indiano é notável, em um primeiro momento, pela rapidez com que a burocracia e os servidores foram instituídos após a independência, assim como ocorreu com outros países recém-descolonizados naquele período. Ou seja, grande parte dos Estados ocidentais aperfeiçoaram habilidades administrativas e diplomáticas ao longo do tempo, enquanto os países identificados como Terceiro Mundo moldaram-se aos protocolos e técnicas modernas já estabelecidos internacionalmente (Cohen, 2001).

No caso da Índia, apesar de boa parte do arcabouço burocrático e administrativo ter derivado do Raj Britânico, a aspiração de liderança global, a participação pertinente em instâncias multilaterais e o aumento das missões estrangeiras pouco tempo após a construção do Ministério das Relações Exteriores demonstram a singularidade (e, em certa medida, a excepcionalidade) do Serviço Diplomático Indiano (Cohen, 2001; Benner, 2019). Sendo assim, faz-se verossímil a persistência da hipótese desta pesquisa ao atribuir a importância da diplomacia indiana, ainda que detendo certas incapacidades, para atingir resultados almejados no Sistema Internacional e, portanto, impactar positivamente a condução da PEX, especialmente nos governos analisados.

4. As negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares e a atuação da diplomacia indiana

Em um contexto de estabelecimento da diretriz de não-alinhamento na Política Externa da Índia, tem-se a questão do desarmamento nuclear e, posteriormente, da própria construção do programa nuclear indiano. Seguindo a lógica de que seria minimamente contraditória a nuclearização de um país marcado pela defesa diplomática do desarmamento ao longo do século XX, investiga-se o papel da diplomacia para a rejeição da Índia ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares e, portanto, para o desvio da ordem de não-proliferação internacional instituída nas décadas de 1960 e 1970. Nesse sentido, com o intuito de aprofundar a capacidade empírica desta pesquisa, torna-se necessário expressar o método de procedimento como um estudo de caso, este que será majoritariamente ilustrativo, uma vez que a seleção do caso foi realizada de modo a exemplificar o argumento de que a diplomacia indiana, sendo institucionalizada e burocratizada, é parte essencial dos bons resultados alcançados pela Política Externa da Índia.

4.1. A Política Externa da Índia, o desarmamentismo nas décadas de 1950 e 1960 e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

O exame das negociações envolvendo o TNP e, especificamente, da rejeição indiana em assinar o tratado constitui um caso disciplinado e representativo para a construção da hipótese de que a consolidação do Ministério das Relações Exteriores e da diplomacia do país permitiu a construção de uma cultura diplomática integrada e capaz de auxiliar a implementação das diretrizes de Política Externa, sendo uma dessas a questão desarmamentista e do programa nuclear (Das Gupta, 2021). Ainda, ressalta-se que, embora o TNP não expresse exclusivamente o comprometimento de um Estado com medidas de controle de armas, o Tratado permanece sendo um dos meios mais relevantes para analisar o comportamento de um país diante do regime internacional de não-proliferação nuclear (Moshaver, 1991).

O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares derivou do ensejo de impedir a propagação de armas nucleares e da tecnologia associada a elas e, assim, promover a cooperação e o uso pacífico de energia nuclear a fim de atingir o desarmamento geral. O histórico do Tratado advém da inclusão da questão sobre armamento nuclear na agenda da Assembleia Geral da ONU em 1959, o que se desenrolou até 1967 no âmbito da Comissão de Desarmamento das Nações Unidas e do Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações, este

abrigando a Índia como membro. Nesse período, o Comitê preocupou-se em negociar um tratado a respeito da não-proliferação nuclear que seria submetido à Assembleia Geral, assim, projetos soviéticos e norte-americanos para esse tratado foram assimilados e em 1968 adotados pela Assembleia, resultando no TNP. No mesmo ano, o Tratado foi aberto para a assinatura e ratificação e contou com a assinatura de mais de cinquenta países, contudo, somente dois anos depois, em 1970, entrou em vigor. O Tratado definiu a realização de uma Conferência das Partes do Tratado a cada cinco anos e em uma delas, especificamente em 1995, optou-se unanimemente pelo vigor indefinitivo do TNP (ONU, 2023).

Apesar de deter a assinatura de grande parte dos Estados, o Tratado é, por vezes, questionado diante da eficácia de seus pilares, sendo estes a não-proliferação, o desarmamento e o uso pacífico de armas nucleares. A Índia, assim como outras potências nucleares atuais que não são parte do tratado, representa uma barreira para a implementação da não-proliferação e para a garantia de que os Estados nucleares não transfiram material nuclear àqueles que não possuem, o que pode ser permitido por meio da retórica pacífica de transferência de tecnologia nuclear. Além disso, a questão desarmamentista é colocada em xeque frente ao questionamento dos reais esforços das potências nucleares para reduzir seus estoques de armamento (Stuenkel, 2010).

No que diz respeito ao posicionamento da Índia, tem-se que, evidentemente, a bomba atômica e a corrida nuclear alteraram a dinâmica das relações internacionais e frente a esse cenário, o país recém-independente, naquele período, manejou a constituição de políticas que fossem sustentadas pelo não-alinhamento, como já exposto. Portanto, é preciso considerar as particularidades do sistema e da cultura política e da história da Índia, além do papel que a formação de uma identidade nacional desempenhou para um Estado pós-colonial, a fim de compreender a suposta ambiguidade da Política Externa indiana no que concerne à questão desarmamentista. Isso faz com que encaixes teóricos rígidos se afastem e, assim, seja possível analisar a intenção indiana de se pensar em soberania e autonomia diante da posse de armas nucleares e, logo, construir uma margem de manobra para assumir uma infra-estrutura energética adequada para nuclearização (Mitra, 2009).

Então, a Política Externa após a independência deve ser compreendida sob a luz do desejo de fazer com que a capacidade militar e industrial do país se aliassem com os recursos naturais e humanos para aproximar a Índia do grupo das grandes potências. Posto isso, o investimento em ciência e tecnologia foi fundamental para a implementação de políticas no

Departamento de Energia Atômica e o tempo transcorrido para fortalecer o apoio interno à nuclearização e o discurso internacional de desenvolvimento de tecnologia nuclear para propósitos pacíficos e sob o argumento de que a energia nuclear elevaria o padrão de vida da população indiana (Mohan, 2007; Ferreira, 2008).

Ghose (2007) se propõe a elucidar os motivos pelos quais a Índia permaneceu advogando internacionalmente pelo desarmamento nuclear mesmo com os debates para a nuclearização e, assim, se afasta de análises que abarcam somente fatores morais e/ou éticos para explicar tal posicionamento. Em uma linha de argumento semelhante, Patil e Vishwanathan (2022) ressaltam que a política de desarmamento, vista inicialmente no governo Nehru, pode ser explicada por uma perspectiva idealista que abrange considerações estratégicas que mascaravam as debilidades econômicas e militares da Índia. Sendo assim, tinha-se a visão da dualidade da tecnologia nuclear e de que os países periféricos, como a Índia, deveriam se adequar à existência das armas nucleares tanto no sentido de obtê-las quanto no sentido de ser capaz de se proteger diante delas. Nesse cenário, o desarmamento representava a possibilidade de fazer com que os Estados considerados “fracos” pudessem centralizar esforços para os desafios econômicos, todavia, caso o desarmamento falhasse, seria preciso agir pragmaticamente para adquirir tecnologia nuclear. Assim, a diplomacia indiana necessitou navegar entre diferentes quadros que impunham considerações dúbias de segurança nacional e de moralismo.

Dessa forma, a diplomacia desarmamentista não foi necessariamente um pano de fundo para encobrir os ensejos nucleares da Índia, mas sim, uma alternativa para um país com pouca capacidade de projeção de poder material naquele período. O desarmamento nuclear, pragmaticamente, seria benéfico para potências relativamente menos influentes, como a Índia, e que, logo, não seriam capazes de promover um rápido avanço no campo militar e, ainda, implicaria em contenção da China e, posteriormente, do Paquistão, posto que seriam as principais ameaças para a segurança nacional indiana (Kennedy, 2015). Para a Índia, a tradição de pacifismo, o não-alinhamento e a não-proliferação nuclear eram instrumentos de PEX utilizados para tentar garantir a estabilidade do Sistema e, especialmente, da região, uma vez que, caso isso não fosse possível, o desenvolvimento econômico e social do país estaria limitado. Ainda que houvesse um grande apelo à moralidade e um sentimento anti-armamentista na sociedade, além da necessidade de reafirmar o caráter democrático da Índia, a opção nuclear esteve “aberta” aos governantes desde o período de Nehru (Cohen, 2001).

Um otimismo maior acerca do alcance do desarmamento foi visto na Política Externa da Índia entre 1947 e 1960, assim, tem-se que as atuações indianas no tema foram muito mais aspiracionais do que programáticas, isto é, a aversão frente as armas nucleares girava em torno de percepções moralistas das catástrofes que foram geradas e que poderiam ser repetidas (Datta-Ray, 2015). Nesse contexto, uma das primeiras ações diplomáticas da Índia foi a proposta de Nehru na ONU de um tratado (*Standstill Agreement*) que banisse os testes nucleares em 1954 e esse movimento foi mantido na Comissão de Desarmamento e na Conferência de Bandung na mesma década. Ainda, assumia-se uma contraposição à intenção norte-americana de restringir o acesso ao uso pacífico de tecnologia nuclear dos países subdesenvolvidos, o que resultaria em assumir o *status* nuclear das potências ocidentais (Moshaver, 1991; Patil, Vishwanathan, 2022).

Tal movimento teve continuidade em 1961 com o Comitê de Desarmamento de Dezoito Nações (em inglês ENCD), este que foi responsável por desenvolver um plano para o desarmamento nuclear universal e completo e enfrentou impedimentos advindos dos desacordos das superpotências, resultando em um tratado parcial de proibição de testes (Tratado de Proibição Parcial de Testes), e não o que se esperava de um tratado abrangente, pois os testes nucleares subterrâneos permaneceram sendo permitidos (Moshaver, 1991). A Índia tomou frente no Comitê e na assinatura do tratado referido em 1963, contudo, no ano seguinte, com a morte de Nehru e com o primeiro teste nuclear chinês, a diplomacia indiana lidou com empecilhos para afetar as pautas da política internacional, o que se acentuou quando o Comitê deu início às negociações para o TNP (Ghose, 2007; Mohan, 2007; Patil, Vishwanathan, 2022).

Ademais, o ataque chinês à fronteira indiana do Himalaia em 1962 demonstrou a fraqueza militar da Índia, além da falta de apoio internacional para uma ofensiva contra os chineses (Ganguly, Pardesi, 2009). Essa ausência de apoio internacional foi explicitada em 1964 na Conferência das Nações Não-Alinhadas do Cairo, na qual mesmo sendo palco para a ampliação do grupo de países não-alinhados, demonstrou que os demais países não estariam dispostos a abraçar os problemas regionais da Índia. Ainda, essa mesma conferência marcou a sucessão de Lal Bahadur Shastri, também membro do Congresso, como sucessor de Nehru e Primeiro-Ministro de 1964 a 1966 (Heimsath, Mansingh, 1971).

Nesse quadro, Shastri sofreu uma grande pressão parlamentar para direcionar a tecnologia nuclear indiana ao desenvolvimento de armamentos após o teste chinês e a diplomacia indiana tentou fazer com que a comunidade internacional condenasse a atitude chinesa de nuclearização (Ghose, 2007). No entanto, Shastri estava certo de que a Índia não

responderia ao teste chinês e, assim, manteria o posicionamento voltado para a eliminação dessa categoria de armamento, o que não impediu que o Primeiro-Ministro autorizasse o Departamento de Energia Atômica a trabalhar em explosões nucleares para fins pacíficos, mesmo que a situação econômica do país naquele período não permitiria a aquisição de recursos necessários para o avanço massivo em tecnologia nuclear (Cohen, 2001).

Por sua vez, Indira, quando ascendeu ao poder em 1966 como Primeira-Ministra, enfrentou a intensificação de condições desfavoráveis tanto internas quanto externas, o que abre espaço para a associação da Política Externa da Índia com elementos de poder tangível nesse período. Todavia, a questão do desarmamento permanece sendo vista por meio da posição do não-alinhamento, ainda que adaptado e abrangendo com maior intensidade questões econômicas (Heimsath, Mansingh, 1971).

Por isso, em 1968, as negociações para o TNP englobaram um posicionamento indiano pautado em termos de segurança nacional, tendo em vista a ameaça chinesa e o resgate da narrativa de que a Índia era um país democrático, enquanto a China Comunista não se apresentava como tal. À medida que a China realizava seus testes nucleares, parte do Parlamento e da sociedade indiana pressionavam pela adoção de uma postura mais rígida e assertiva, apesar do grande apelo pacifista da cultura política. Ademais, ao final da década de 1960, tornou-se evidente que as preocupações e as demandas dos países não-nucleares não seriam consideradas no TNP, posto que o tratado caminhava para barrar a proliferação horizontal (ou seja, a não-proliferação aos demais países), e não na não-proliferação vertical, esta que impediria o aumento de arsenal daqueles que já mantinham armamentos nucleares. Na visão indiana, o desenho do tratado não abarcou medida jurídicas diretas para o desarmamento nuclear e, ao mesmo tempo, não permitiu com que as demais nações pudessem utilizar a tecnologia nuclear para fins pacíficos, além do fato de que os não possuintes de armas nucleares ainda não detinham nenhuma espécie de proteção contra os países nucleares, o que só seria possível garantir com o total desarmamento (Ghose, 2007; Mohan, 2007; Patil, Vishwanathan, 2022).

Outrossim, a oposição indiana ao Tratado também se explica a partir do argumento de que a resolução aprovada pela Assembleia Geral em 1965, na qual recomendava um tratado de não-proliferação de armas nucleares, sugeriu cinco princípios. Estes giravam em torno da garantia de que não haveria brechas para a proliferação nuclear, do equilíbrio de responsabilidades entre as partes, da promoção do desarmamento, da eficácia de meios viáveis

para a realização do tratado e, assim, o não contraposição a tratados regionais que visassem uma zona livre de armas nucleares. Nesse sentido, a Índia alegou que o TNP, em sua versão final, não estava em conformidade com os cinco princípios delineados na resolução, especialmente no quesito de responsabilidade mútua entre os Estados nucleares e aqueles não-nucleares. Portanto, isso sustentou o discurso da diplomacia indiana de que o Tratado era discriminatório no que concerne as atividades nucleares pacíficas e à ausência de jurisdição vinculativa para as potências nucleares, além da própria discriminação vista na divisão do SI entre os países que possuíam armamentos nucleares e aqueles que não o faziam (Moshaver, 1991).

Com o avanço das negociações do TNP e a não garantia de proteção formal das potências, Indira Gandhi adotou uma postura considerada mais rígida e possibilitou que a diplomacia indiana pressionasse as potências nucleares em um compromisso mais explícito de desarmamento. Os negociadores indianos visavam assumir o papel de constituidores de regras acerca das normas globais de desarmamento, todavia, identificou-se a assimetria de capacidades materiais frente aos interesses das grandes potências (Ghose, 2007). Logo, era de se esperar a recusa da Índia em fazer parte do consenso das potências sobre a não proliferação nuclear devido justamente a não garantia de segurança ao país. Nesse contexto, a Índia optou por rejeitar o TNP ciente de que haveria custos para essa decisão e que, no entanto, seria um caminho que traria força ao país, ainda que o país tivesse permanecido comprometido com o desarmamento. Por isso, a decisão de não aderir ao Tratado demonstrou muito mais a objeção diante de qualquer pressão externa ao país em um primeiro momento (Datta-Ray, 2015; Patil, Vishwanathan, 2022).

Em um discurso para o Parlamento em 5 de abril de 1968, Indira explica a decisão de não assinatura do TNP assumindo que “seremos guiados inteiramente pelo nosso interesse próprio iluminado e pelas considerações de segurança nacional e, é claro, pela adesão aos nossos valores” (Índia, 1968, p. 1, tradução própria). Além da explícita justificativa pragmática, a Primeira-Ministra continuou:

“Eu asseguraria à Casa que em qualquer decisão tomada, os melhores interesses do país e da paz mundial guiarão e informarão nossas deliberações. Ao mesmo tempo, gostaria também de alertar a Casa e o país de que não assinar o tratado pode trazer muitas dificuldades para a nação. Isso pode significar a interrupção de ajuda e apoio. Como estamos tomando essa decisão juntos, todos devemos estar unidos para enfrentar suas consequências. Pessoalmente, acredito que, embora possa envolver sacrifícios e dificuldades, será o primeiro passo para construir a verdadeira força deste país e poderemos avançar no caminho da auto-suficiência” (MEA, 1968, p.2, tradução própria).

Posto isso, as nuances da Política Externa indiana para o desarmamento e a nuclearização perpassaram área da segurança nacional e um cenário no continente asiático que demonstrou que o pacifismo e o não-alinhamento não culminariam exclusivamente na estabilidade da região. Além disso, a condição do programa nuclear indiano relaciona-se com a possibilidade do uso da força a âmbito internacional e o debate democrático que se travou em torno da questão, tendo em vista que a decisão de construir arsenais nucleares foi tomada somente em 1989, já no governo do Primeiro-Ministro Rajiv Gandhi, filho e sucessor de Indira (Mohan, 2007; Joshi, 2022). Portanto, no momento de não assinatura do TNP, as circunstâncias políticas e militares tanto externas quanto internas possibilitaram o afastamento de questões morais e a ascensão de uma visão que defendia que o poder de barganha da Índia para o desarmamento seria mais eficaz caso o país fosse militarmente mais significativo. Nesse sentido, o desenvolvimento de armas nucleares na Índia também foi visto em um quadro de alteração da conformação de forças no SI e, em uma ordem futuramente multipolar, os indianos poderiam firmar uma posição mais relevante a âmbito internacional caso se tornasse uma potência nuclear (Gupta, 1966).

4.2. A diplomacia indiana nas negociações do TNP

Mantendo o intuito de demonstrar a hipótese de que a diplomacia indiana foi um importante instrumento para alavancar os objetivos da Política Externa da Índia, nesse caso, na decisão de não assinatura do TNP, analisa-se mais detalhadamente a atuação diplomática nas ocasiões de negociação do Tratado. Assim como as demais diretrizes de Política Externa da Índia, o desarmamento nuclear foi levado ao âmbito da ONU, tendo em vista que esta era considerada uma instituição capaz de remodelar a ordem internacional e, dessa forma, seria uma instância essencial para a concretização de determinados interesses indianos (Kennedy, 2015). Por isso, utiliza-se aqui prioritariamente a análise documental pautada nos âmbitos da Assembleia Geral da ONU e do Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações, principalmente para a análise de discursos e cartas dos diplomatas e da delegação, como um todo, da Índia de 1961 a 1968.

Sendo assim, no início da década de 1960, o paradigma desarmamentista visto na Política Externa indiana foi refletido com maior veemência em instâncias da ONU no sentido de pressionar para a inclusão dessa pauta na agenda da organização, partindo, por exemplo, de uma carta de um representante diplomático indiano para Secretário-Geral da ONU a fim de

incluir a questão nuclear na Décima Sexta Assembleia Geral (ACDA, 1962). Contudo, o Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações foi o espaço institucional que mais abarcou as demandas e os movimentos diplomáticos indianos a respeito da questão do desarmamento e da proliferação nuclear.

Em 1962, nesse Comitê, o representante diplomático indiano, Arthur S. Lall, ressaltou a necessidade de cessar os testes realizados pelas potências nucleares daquele período ao dizer: “Hoje, o Governo da Índia me instrui a apelar, em nome do Governo, contra a retomada de testes nucleares por qualquer país durante o andamento da Conferência” (ACDA, 1963, p. 329, tradução própria). Esse apelo foi justificado pela percepção de que seria inaceitável, sabendo da capacidade de destruição das armas nucleares, que algum país buscasse desenvolver seu estoque de armamento concomitantemente com o andamento da Conferência realizada em março do ano mencionado.

Ainda, Lall destacou a necessidade de fazer com que as potências considerassem as demandas de uma “terceira parte”, o que se refere à posição do Terceiro Mundo em uma dinâmica bipolar de poder no Sistema Internacional. Tal retórica também foi identificada no ano seguinte, tendo em vista a atuação diplomática conjunta dos países do Terceiro Mundo para a elaboração do Tratado de Proibição Parcial de Testes. Logo, percebe-se que a Índia, como um dos principais líderes do movimento dos não-alinhados, integrava esse grupo diplomático de modo a remediar os interesses dos dois blocos de poder da Guerra Fria e, ao mesmo tempo, contribuir para avanços positivos para o desarmamento (ACDA, 1964).

Entretanto, não foram somente os países não-alinhados que deixaram se influenciar pela posição indiana, tendo em vista que os representantes das potências nucleares, especialmente dos Estados Unidos e da União Soviética, mencionaram em seus discursos as contribuições da Índia de maneira significativa. Isso permite com que se identifique ao longo das negociações para o desarmamento e a não-proliferação na década de 1960 que o posicionamento indiano (e as sugestões advindas dele) era relevante, mesmo para os países que exerciam um poder maior na mesa de negociação (ACDA, 1965).

Em março de 1964, no Comitê ainda tratado, V. C. Trivedi, um embaixador indiano que representava o país naquela ocasião, pontuou:

“Como nosso Primeiro Ministro afirmou em muitas ocasiões, o desarmamento é o problema mais urgente e vital enfrentado pela humanidade hoje. Nas condições incertas e instáveis do presente — políticas, econômicas, militares e sociais — o

desarmamento está relacionado com a questão da sobrevivência de nossa civilização, e é essencial que a comunidade internacional persevere vigorosamente em seus esforços para alcançar uma solução rápida do problema do desarmamento geral e completo e da segurança da humanidade” (ACDA, 1965, p. 107, tradução nossa).

Trivedi expôs a conformidade entre as políticas pensadas pelo Primeiro-Ministro e seu Gabinete e executadas pela diplomacia, ainda mais em um contexto de emergência para a resolução do banimento de testes nucleares. Sendo assim, ainda que Trivedi tenha afirmado que “o objetivo que buscamos é o da paz e igualdade, da justiça e progresso econômico, da segurança e desenvolvimento” (ACDA, 1965, p. 307, tradução nossa), a tentativa de promover o desarmamento abarcou outros motivos, além do moralismo e do pacifismo. Tal fato é nítido no momento em que o diplomata realiza uma associação entre a paz e o desenvolvimento econômico dos países a partir da declaração de que “o comércio e o desenvolvimento também constituem um importante meio para o objetivo humano final de paz e abundância, de justiça e segurança” (ACDA, 1965, p.307, tradução nossa), assim, assume-se a busca indiana por autonomia a fim de garantir o próprio desenvolvimento econômico.

No que diz respeito à tentativa indiana de fazer com que as potências nucleares condenassem os testes chineses, o Ministro das Relações Exteriores da Índia, Swaran Singh naquele período, no mesmo ano declarou à Assembleia Geral da ONU que a ação chinesa poderia criar uma nova corrida nuclear entre os países e, portanto, havia riscos de proliferação. Nesse sentido, Singh também destacou a urgência do tema de não-proliferação discutido no Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações diante de um apelo às potências nucleares para que elas se abstivessem de políticas que levassem à disseminação de tecnologia e armas nucleares. Isso tornou-se um ponto constante nos discursos e posicionamentos da delegação indiana na década tratada, tanto na Assembleia Geral quanto no Comitê do Desarmamento.

Já em 1965, a ação da delegação indiana na Comissão do Desarmamento da ONU foi mais assídua com a apresentação de uma proposta baseada em cinco princípios: a não transferência de tecnologia e armas nucleares, a não utilização desses armamentos contra países que não o detinham, a garantia de proteção da ONU para países que se sentiam ameaçados pelas armas nucleares, o desarmamento seguido de congelamento de produção de armas e redução do estoque e o comprometimento dos países não-nucleares em não adquirir tais tecnologias. Sobretudo, o posicionamento indiano girava em torno da ideia de que a não proliferação se direcionava primeiramente àqueles que detinham a opção de proliferar, ou seja, as potências

que já possuíam armamentos nucleares. Por isso, para a Índia, o TNP deveria ser um tratado de desarmamento com o complemento interpretativo da não-proliferação, uma vez que seria irracional impor obrigações aos países não-nucleares, enquanto as potências nucleares mantivessem seus arsenais (Ghose, 2007; Ferreira, 2008).

No ano citado, o diplomata indiano Pinak Ranjan Chakravarty enfatizou na mesma Comissão a necessidade de promover esforços em direção ao desarmamento total, apesar da importância dos avanços trazidos pelo Tratado de Proibição Parcial de Testes. Desse modo, Chakravarty ressaltou que as negociações para o desarmamento geral deveriam ser “pacientes” e detalhadas no cenário da Guerra Fria, uma vez que seria irrealista pensar “que as nações podem concordar em negociar um tratado abrangente sobre desarmamento sem garantias adequadas de sua própria segurança” (ACDA, 1966, p. 147, tradução própria). Isso relaciona-se com a citada divisão entre os países nucleares e os não-nucleares e seus posicionamentos, tendo em vista que os últimos, sendo subdesenvolvidos em sua maioria, detinham interesses nacionais baseados em desenvolvimento econômico, assim como o diplomata detalha:

“A Índia e outros países em desenvolvimento, que constituem a maior parte da raça humana, têm outra guerra para travar – uma guerra contra a pobreza, a ignorância e a doença. Eles se lançaram na tarefa de construir um mundo de paz, justiça, progresso e prosperidade. Os resultados de todos esses esforços seriam sepultados sob os detritos radioativos, uma vez que um conflito escalasse para uma guerra termonuclear. Portanto, temos que progredir substancialmente, e isso com urgência, em direção a um mundo desarmado” (ACDA, 1966, p. 149, tradução própria).

Sendo assim, a Assembleia Geral da ONU e o Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações foram palco para o discurso indiano de responsabilidade mútua das potências nucleares e dos países não detentores dessa categoria de armamento nos anos de 1965 e 1966, além da retórica desarmamentista. Por exemplo, Trivedi demonstrou ao expressar para o Comitê que: “A verdadeira segurança reside na eliminação da ameaça, em vez de oferecer proteção depois que a ameaça se transformou em agressão real” (ACDA, 1967, p. 17, tradução própria).

Nesse ponto, nota-se a desconfiança e incerteza em relação à garantia de que as potências seriam capazes de proteger as nações não-nucleares em casos de ameaça securitárias e, sendo um elemento fundamental para a Índia frente os testes nucleares chineses, o apelo ao desarmamento e ao pacifismo se intensificou na delegação indiana. Tal item foi visto ainda no discurso de Trivedi à medida que criticou a insistência da China ao realizar testes nucleares e, então, pontuou a superioridade indiana nesse sentido: “nosso grande Mestre Mahatma Gandhi

nos ensinou um princípio supremo: nunca comprometer-se com o mal.” (ACDA, 1967, p. 20, tradução própria). No âmbito da Assembleia Geral, Trivedi insistiu nos contornos pacifistas e ressaltou as consequências negativas para o SI caso o desarmamento não fosse alcançado, o que viria após a execução de um tratado de não-proliferação rígido (ACDA, 1967).

Portanto, na segunda metade da década de 60, os debates centrados no Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações expunham o tom combativo da diplomacia indiana no que concerne à formação de um tratado considerado discriminatório e, logo, a falta de conformidade do desenho do tratado com a resolução da Assembleia Geral que delimitou o tom do conteúdo do documento. Trivedi, ainda como representante da Índia e da delegação do país presente no Comitê, denunciou que as duas alianças bipolares, como potências nucleares, focaram em impor regras para a transferência de tecnologia e armas nucleares entre os Estados não-nucleares, enquanto aqueles que já o possuíam não foram incluídos no esboço do trabalho. Acerca da produção de armamento nuclear, a diplomata também aponta que:

“No que diz respeito à produção, são apenas os países não detentores de armas nucleares que são orientados a não fabricar armas nucleares. Os Estados detentores de armas nucleares mantêm o direito de continuar a fabricar essas armas destrutivas. Isso não proporciona equilíbrio e mutualidade” (ACDA, 1967, p. 284, tradução própria).

Em 1967, o Ministro das Relações Exteriores da Índia, M.C. Chagla, acentuou ao Parlamento do país que a Índia deveria assegurar que o ponto de vista dos países não-nucleares fosse englobado no tratado, além de enfatizar que o futuro tratado não deveria impedir a ciência e a tecnologia nuclear nos países em desenvolvimento. Então, ao expor o posicionamento do governo indiano, o Ministro concluiu:

“Um acordo satisfatório sobre a não proliferação de armas nucleares terá que levar em conta as circunstâncias peculiares em que certos países se encontram. No que diz respeito à Índia, além de sua ansiedade em ver a conclusão de um tratado de não proliferação como um passo em direção à realização do desarmamento geral e completo e, mais particularmente, ao desarmamento nuclear, a Índia tem um problema especial de segurança contra ataques nucleares ou chantagem nuclear. Este aspecto, que dificilmente precisa de elaboração, deve ser levado em consideração antes que nossa atitude real em relação a um tratado de não proliferação seja determinada” (ACDA, 1968, p. 178, tradução própria).

Trivedi, por sua vez, ao discursar no Comitê, expressou a insatisfação indiana com os rumos da negociação, uma vez que a delegação indiana estaria preocupada com a falta de capacidade do Comitê de progredir em direção a um tratado sobre desarmamento e, além disso, sequer caminhar à proibição de testes nucleares subterrâneos, apesar da demanda feita pela

Assembleia Geral. Durga Prasad Dhar, um outro diplomata integrante da delegação indiana no Comitê, também foi capaz de afirmar a fragilidade das tentativas de firmar um tratado de não-proliferação. Dessa forma, os diplomatas indianos continuaram a criticar o fato de que um tratado de não-proliferação, além de insuficiente, evidenciava as divergências entre os países não-alinhados e as potências nucleares. Isso tornou-se nítido por meio da seguinte exposição de Trivedi:

“Infelizmente, não está sendo feito nenhum esforço real ou eficaz para negar prestígio à posse de armas nucleares. Pelo contrário, relatórios indicam que as Potências nucleares estão sendo colocadas em uma posição esmagadoramente privilegiada nas proposições que estão sendo elaboradas nos dias de hoje. À medida que o tempo passa, as Potências nucleares aparentemente contemplam cada vez mais disposições de discriminação. Os aspectos desequilibrados dos tratados anteriores estão sendo ainda mais elaborados, e tentativas estão sendo feitas para construir a estrutura mais perfeita da imperfeição. As Potências nucleares agora querem controles abrangentes sobre as atividades pacíficas das Potências nucleares civis, sem, é claro, nenhum controle sobre suas próprias atividades, pacíficas ou beligerantes. Eles até mesmo querem proibir as Potências nucleares civis de empreender explosões pacíficas puramente para seu desenvolvimento econômico, mesmo que tais atividades pacíficas ocorram sob supervisão internacional. Todos esses projetos, no entanto, terão o efeito oposto. Um tratado discriminatório que concede uma licença privilegiada às Potências nucleares existentes para proliferar à vontade e que impõe cada vez mais proibições às Potências não nucleares será, por si só, o incentivo mais forte para que um novo país embarque em um programa de armas nucleares” (ACDA, 1968, p. 236, tradução própria).

Nesse cenário, tinha-se a perspectiva de que as nações não nucleares não deveriam assinar um tratado discriminatório como forma de garantirem sua segurança, uma vez que isso seria incongruente com o fato de que as potências nucleares teriam licença para proliferar.

O último ano de negociação do Tratado (1968) abrigou a contraposição da Índia por meio dos argumentos e narrativas já expostos. Abid Husain, representando a Índia no Comitê, pontuou no ano em que o TNP seria submetido e aprovado na Assembleia Geral que os esforços para tal feito eram reconhecidos pelos indianos, contudo, o diplomata destacou que “o texto revisado não atende a algumas das exigências mais fundamentais e básicas de um tratado aceitável e não incorpora muitas das ideias e sugestões importantes apresentadas por várias delegações, incluindo a minha” (ACDA, 1969, p. 111, tradução própria). Juntamente com esse descontentamento, utilizou-se o aumento da quantidade de potências nucleares após a Segunda Guerra Mundial para argumentar que isso seria uma das provas de que a abordagem da não-proliferação era limitada, até mesmo devido ao fato de que a dinâmica da ordem internacional atribuía prestígio e poder àqueles possuintes de armamento nuclear. Nesse contexto, acreditava-

se que um tratado de não-proliferação só seria eficaz caso atuasse na proliferação horizontal e vertical, ou seja, impedisse o aumento dos arsenais nucleares e a disseminação dessas armas.

Ainda, um outro ponto que se repete é a questão das proibições unilaterais sobre os Estados não nucleares para a produção de dispositivos nucleares com fins pacíficos, o que foi denunciado por Husain. Este diplomata, sendo a voz da Índia e da delegação do país presente na conferência, concluiu que as sugestões advindas dos países não-alinhados foram marginalizadas no Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações. No caso da Índia, a questão tornou-se especificamente mais sensível diante da percepção de que os Estados nucleares não tomariam atitudes assertivas em condenar os testes nucleares da China e o fato desta nação não ter aderido ao anterior Tratado de Proibição Parcial de Testes. Por fim, Husain apresenta:

“A Índia, como é bem conhecida, pleiteou várias medidas de desarmamento colateral há duas décadas e sempre considerou o tratado de não proliferação como uma dessas medidas; mas ainda precisa ser convencida de que o projeto de tratado diante de nós representa uma medida de desarmamento colateral. Para se tornar geralmente aceitável, o tratado deve fornecer em si uma obrigação positiva com algum grau de compulsividade e dentro de um limite de tempo razoável, indicativo de um senso de urgência por parte dos Estados com armas nucleares para avançar em direção ao desarmamento nuclear, pavimentando assim o caminho para o desarmamento geral e completo; caso contrário, este tratado de não proliferação, não importa quem e quantos o assinem, não será eficaz e não durará, e nossos esforços terão sido em vão” (ACDA, 1969, p. 117, tradução própria).

Outrossim, Husain não deixa de expor a visão de que a tecnologia nuclear seria um instrumento de poder e um elemento crucial para o desenvolvimento econômico e isso faria com que os países subdesenvolvidos se tornassem dependentes de poucos Estados nucleares, o que faria parte da discriminação vista no TNP. Por isso, a Índia, nessa ocasião, se colocou a favor de um controle internacional institucionalizado para o desenvolvimento de explosivos nucleares pacíficos. Todavia, a delegação indiana permaneceu posicionada próxima ao pacifismo e ao desarmamento, apesar da não garantia de segurança frente as potências nucleares. No que concerne ao posicionamento no TNP, Husain reiterou que o voto indiano seria determinado com seriedade e cuidado e, assim, afirmou que “é a opinião do Governo da Índia que o projeto de tratado em questão não está em conformidade com esses princípios e, portanto, meu Governo não pode subscrevê-lo” (ACDA, 1969, p. 336, tradução própria). Por isso, a decisão de rejeição do Tratado informada por Indira já havia sido sinalizada na diplomacia indiana ao longo das negociações referentes ao TNP.

Os argumentos indianos utilizados para rejeitar o Tratado englobaram elementos típicos da Política Externa indiana após a independência, isto é, o colonialismo, o imperialismo e o

racismo foram itens resgatados para criticar o posicionamento das potências nucleares ao tentarem barrar o alcance dos países não-nucleares ao desenvolvimento de programas nucleares pacíficos e civis. A discriminação atrelada ao racismo e a políticas imperialistas também fez parte do posicionamento de figuras diplomáticas que não necessariamente estavam presentes na negociação do TNP. M.K. Rasgotra, ex-diplomata e ex-Secretário de Relações Exteriores da Índia, compartilhou sua visão acerca do Tratado de Não-Proliferação e as dinâmicas de poder entre as potências nucleares e os países despossuídos de tais armamentos em termos raciais:

“O homem branco o possui, está seguro em suas mãos... o homem amarelo também está presente porque tem cooperado com o homem branco, está seguro em suas mãos. Mas o homem de cor não é bom o suficiente para guardar e manter essas armas. Esta é a mentalidade do apartheid nuclear, que eles têm promovido há algum tempo.” (Rasgotra, 1999 *apud* Datta-Ray, 2015, p. 240, tradução própria)

Dessa forma, a decisão acerca do Tratado referido e do programa nuclear indiano abarcou questionamentos sobre a relação entre os custos e os possíveis ganhos políticos; os movimentos estratégicos na Ásia e a dinâmica de interferências das grandes potências na região; a veracidade da ameaça chinesa e os riscos de adentrar uma corrida armamentista com a China; os padrões de Política Externa e a estabilidade do SI (Gupta, 1966). A fase aqui analisada, concentrada na decisão de não assinar o TNP, parte do pressuposto da ambivalência do consenso político sobre a nuclearização, o que abarcou a gradual construção do complexo tecnológico nuclear mais completo do Terceiro Mundo e em testes nucleares pacíficos em um contexto de anseio para provar o excepcionalismo indiano.

Por fim, é possível afirmar que a diplomacia da Índia acerca do desarmamento e das demais questões nucleares foi um exercício de poder nas relações externas do país. A diplomacia atuou de forma a tentar assegurar o desarmamento no SI ou a fazer com que as instâncias multilaterais internacionais pudessem auxiliar os países ameaçados por essa categoria de armamento; no momento em que esses esforços falharam, a diplomacia se concentrou em promover discursos que defendiam o desenvolvimento de tecnologia nuclear de acordo com os interesses securitários da Índia (Mohan, 2007; Datta-Ray, 2015).

Logo, a atuação de uma diplomacia com o perfil e discursos pacifistas garantiu tempo e recursos para que a Índia pudesse concretizar as modernizações na economia e na estrutura estatal, sendo o domínio da tecnologia nuclear inserido na questão de desenvolvimento econômico e de fortalecimento do *status* e posicionamento internacional por meio da autossuficiência tecnológica e a capacidade de compor as próprias armas nucleares. Sendo assim, assumir que os esforços para defender diplomaticamente o desarmamento mascararam

o desenvolvimento do programa nuclear indiano é uma visão simplista que ignora o fato de que o processo de armamento tornou-se explícito após o fracasso das negociações do TNP e de suas revisões posteriores, uma vez que a não-proliferação horizontal permaneceu sendo o cerne da questão, e principalmente em 1979 quando informações sobre o programa nuclear do Paquistão foram recebidas pela Índia (Ghose, 2007; Ferreira, 2008).

5. Considerações Finais

Apesar da dificuldade de consenso da definição de Política Externa no campo das Relações Internacionais, a análise das relações exteriores oficiais conduzidas pelo Estado foi realizada de modo a abarcar a coerência e coesão tanto dessas relações quanto do agente executor delas, ou seja, a diplomacia. Esta demandou o levantamento teórico trazido pela Análise de Política Externa, tendo em vista o pressuposto de importância da diplomacia como um agente coletivo de Política Externa no contexto doméstico. Ainda, mesmo que haja deficiências na conexão entre as RI e a APE, ressaltam-se as contribuições desta subdisciplina para a realização de estudos que englobam níveis de análise e disciplinas diversas, nesse caso, de perspectivas que examinam as políticas como resultados, e não necessariamente o processo de tomada de decisão.

Especialmente, o modelo teórico da Política Burocrática se mostrou útil para a compreensão dos embates intra-burocráticos no contexto dos ministérios governamentais e do embate político entre os agentes burocráticos. Tendo em vista que o Ministério das Relações Exteriores e o serviço diplomático foram objetos de análise neste trabalho, torna-se possível aplicar a Política Burocrática perante as particularidades institucionais da Índia. Em um país tradicionalmente marcado pela predominância do Primeiro-Ministro e de seu Gabinete na esfera da Política Externa, uma análise intra-burocrática contribui para compreender o papel da diplomacia frente a entes políticos hierarquicamente superiores, o que também explica o pressuposto de que a diplomacia seria um instrumento para as políticas formuladas pelos governantes – ainda que não se desconsidere o papel político dos burocratas do Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, a capacidade de atuação (e de eficiência) desse Ministério e da própria diplomacia é estudada sob as considerações de conformação política do governo, da importância dos objetivos internacionais para o país em um certo contexto socioeconômico e da força exercida pela diplomacia para impor tradições e espaço de ação.

Outrossim, o exame da diplomacia como um instrumento auxiliar para os bons resultados manifestados na Política Externa permitiu considerações advindas do campo dos Estudos Diplomáticos. A própria relação entre Política Externa como objetivo e diplomacia como o meio de ação e negociação possibilita a confluência entre as áreas de APE e de Estudos Diplomáticos. Sendo assim, assume-se a classificação tradicional de diplomacia como a condução de relações entre Estados soberanos por meio oficiais, o que não impede considerar algumas contribuições de linhas teóricas mais recentes e que questionam a definição de

diplomacia e o modo de atuação dos diplomatas como agentes políticos e representantes do Estado, como a relação entre as culturas diplomáticas e a presença de estudos dos diplomatas em aspectos de raça, gênero e classe.

Esses questionamentos são fundamentais para apreender a ideia de que o Ministério das Relações Exteriores e a diplomacia devem se projetar como instâncias estáveis e coesas, até mesmo para garantir a credibilidade das ações de Política Externa. Isto é, a narrativa de estabilidade da diplomacia e do aparato burocrático que conduz as políticas colabora para a conformação de diretrizes de Política Externa por meio do fortalecimento de um padrão de comportamentos e posicionamentos repetidos ao longo do tempo. Logo, é possível avaliar a unidade do Ministério das Relações Exteriores e o processo de burocratização e institucionalização que implica em assumir que os diplomatas desempenham papéis predominantemente burocráticos.

Ainda, a burocratização do Ministério das Relações Exteriores se insere em um cenário mais amplo de fortalecimento e modernização do próprio Estado, o que não se restringe somente à Índia. À medida que esse fato se relaciona com a profissionalização dos diplomatas e a institucionalização da diplomacia, tem-se que o movimento de burocratização do aparato estatal colabora para a projeção internacional do país e, conseqüentemente, para o prestígio da diplomacia incubida dessa tarefa.

De modo a alcançar resultados para a hipótese de que a diplomacia seria um instrumento para alavancar os desígnios de Política Externa, percebe-se a importância de versar sobre a maneira pela qual os países subdesenvolvidos lidam com as pressões domésticas e internacionais, uma vez que isso influencia a formulação de Política Externa e o modo de agir da diplomacia. Essas questões são ainda mais relevantes no caso da Índia e na periodicidade do trabalho, pois a adaptação de abordagens teóricas típicas dos países ocidentais perpassa o dispêndio maior que os países subdesenvolvidos realizam em temas econômicos, além do processo de descolonização e formação de identidade nacional, o que abre espaço para se pensar em uma diplomacia não-ocidental (e pode ser visto na própria liderança indiana no Movimento dos Não-Alinhados). Desse modo, ao analisar as particularidades da diplomacia indiana, aproxima-se da ideia de que as culturas nacionais influenciam o comportamento e as tradições diplomáticas do país e, portanto, não é possível pressupor inegavelmente a existência de uma cultura diplomática universal e exclusiva.

Nesse contexto, a partir do referencial teórico, aponta-se que as estruturas administrativas no que diz respeito à diplomacia e aos serviços públicos estabelecidas no Raj Britânico foram fundamentais para a instauração relativamente rápida do serviço diplomático indiano após a independência. Além disso, a herança administrativa colonial colaborou para a manutenção de perspectivas elitistas e educacionais do Ocidente na diplomacia da Índia, o que moldou a cultura diplomática do país em uma ambiguidade entre diplomatas brâmanes e economicamente abastados e a necessidade de fazer com que a Política Externa destacasse a diversidade indiana e a busca por igualdade no Sistema Internacional – o que pode ser visto por meio do processo de transição do ICS para o IFS.

Essas características vistas na formação inicial da Política Externa da Índia recém-independente também abarcam a participação de perspectivas ideológicas e políticas do Congresso e de Nehru que se conformaram antes mesmo da independência e que se expressou por meio de um projeto nacional pensado por uma elite urbana e intelectualizada. Isto é, a diplomacia indiana ainda no período colonial pavimentou o caminho para a consolidação de paradigmas de Política Externa centrados em busca por autonomia, liberdade, democracia e igualdade social e racial. Nesse contexto, a Política Externa consagrou-se como uma importante, senão a principal, esfera para se pensar e, posteriormente, concretizar a unificação da Índia.

As nuances de formação e recrutamento do serviço diplomático indiano e as regras de ascensão hierárquica e meritocracia no Ministério das Relações Exteriores expressam a profissionalização e consolidação da diplomacia, tendo em vista a institucionalização dos aparatos que administram as relações exteriores. Dessa forma, os padrões de treinamento, de atuação e de profissionalização da diplomacia da Índia colaboram para a inferência de que o grupo de diplomatas, sendo generalistas e burocraticamente significativos, sustentam as decisões de Política Externa à proporção que representam o Estado e negociam internacionalmente de maneira efetiva. Tal fato é demonstrado, por exemplo, na formulação de políticas regidas pelo paradigma do não-alinhamento e, portanto, no pressuposto de que a diplomacia é essencial para o estabelecimento de relações pacíficas e no alcance dos ditos interesses nacionais.

Por isso, juntamente com as demais diretrizes de Política Externa da Índia, o não-alinhamento caminhou concomitantemente com a conformação de uma diplomacia considerada cautelosa e flexível diante do desejo indiano de buscar um maior prestígio internacional por

meio de uma retórica que destacou a excepcionalidade civilizacional do país. Pontua-se que esse desejo manifestou-se em instâncias multilaterais internacionais, uma vez que a atuação diplomática e o posicionamento indiano passaram a obter relevância frente aos países centrais, por exemplo, na ONU e, como aqui tratado, nas discussões acerca do desarmamento nuclear. Logo, identifica-se a convergência entre a atividade da diplomacia e os paradigmas pensados para a Política Externa e que, no período analisado, foram definidos especialmente pelas figuras políticas dos primeiros-ministros e de seus conselheiros.

Perante o paradigma de não-alinhamento, o desarmamento nuclear se insere como um conteúdo expressivo na Política Externa indiana a partir da segunda metade do século XX, inclusive, por meio da diplomacia multilateral em conferências e organizações internacionais, considerando especialmente a crença de que essas organizações seriam espaços fundamentais para a transformação da ordem mundial. Nesse sentido, tem-se a análise da decisão indiana em rejeitar o TNP ao mesmo tempo em que se advogava internacionalmente pelo desarmamento nuclear, o que foi possível através de um posicionamento pragmático que considerou as vantagens em não aceitar a ordem internacional de não-proliferação e, posteriormente, conseguir desenvolver armamentos nucleares. Essas questões foram atravessadas pela retórica de discriminação do Tratado mencionado, além do tradicional pacifismo na cultura política e diplomática da Índia.

Com o aumento das tensões regionais e a distribuição de poder militar e econômico no Sistema, a Índia, crescendo em preocupações de segurança nacional, enxergou brechas para ampliar o espaço de atuação internacional na liderança dos países não-alinhados e, individualmente, no manejo das relações com os demais países após a decisão de não integrar o TNP. O fato de que atualmente a Índia é reconhecida por seu *status* nuclear (e, consequentemente, seu poder de barganha) demonstra o êxito dessa estratégia e o papel categórico da diplomacia indiana em sustentar tal posicionamento nas instâncias multilaterais de negociação sobre o tema.

Dessa forma, percebe-se a conformidade entre as aspirações da Política Externa indiana e a atividade diplomática desempenhada nas questões do desarmamento e da nuclearização. Ou seja, elementos típicos da Política Externa do país, como o anti-imperialismo e a igualdade racial, foram instrumentalizados para basear o posicionamento da Índia nas negociações do TNP. Assim, afirma-se que a diplomacia desempenhou uma importante atividade de poder ao expressar a visão compartilhada entre os líderes políticos de que a nuclearização atenderia aos

interesses da Índia no momento em que tornou-se claro a falha em promover o desarmamento nuclear.

Conclusivamente, a busca por autonomia e pelo desenvolvimento socioeconômico da Índia molda os ensejos de Política Externa do país e são executados por uma diplomacia profissional, institucionalizada e burocratizada. Isso faz com que a diplomacia, representada pelo IFS e pelo Ministério das Relações Exteriores indiano, desempenhe papéis, por vezes, contraditórios em relação à história política e cultural indiana e as estratégias de interesse nacional, no entanto, não deixa de ser coesa e eficiente. Apesar de lacunas na administração do Ministério tratado e do serviço diplomático indiano, o período após a independência do país expõe a excepcionalidade de uma diplomacia recém-formada e capaz de garantir, ainda que não totalmente, os interesses nacionais da Índia. Boa parte dessa excepcionalidade se explica e perpassa a burocratização e institucionalização do Ministério das Relações Exteriores, este que, consequentemente, engloba o serviço diplomático indiano e, assim, comprova-se a hipótese de que uma diplomacia institucionalizada e burocraticamente arraigada é fundamental para a implementação eficaz de Política Externa.

6. Referências

ACDA. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1962. Disponível em: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/documents_on_disarmament/1961/DoD_1961.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1963. Disponível em: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/documents_on_disarmament/1962_V_I/DoD_1962%20VOL_I.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1964. Disponível em: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/documents_on_disarmament/1963/DoD_1963.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1965. Disponível em: <<https://disarmament.unoda.org/publications/documents-on-disarmament/1964-dod/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1966. Disponível em: <<https://disarmament.unoda.org/publications/documents-on-disarmament/1965-dod/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1967. Disponível em: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/documents_on_disarmament/1966/DoD_1966.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1968. Disponível em: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/documents_on_disarmament/1967/DoD_1967.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. Documents on Disarmament. Washington: UNODA, 1969. Disponível em: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/documents_on_disarmament/1968/DoD_1968.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. **World Politics**, Cambridge University Press, v. 24, 1972, p. 40-79.

ARXWORTHY, Lloyd. The Political Actors: President, Prime Minister, and Minister of Foreign Affairs. In: COOPER, A. F.; HEINE, J.; THAKUR, R. (ed.). **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. Croydon: Oxford University Press, 2013. P. 107-117.

BARIK, R. K. Social Background of Civil Service: Some Depressing. **Economic and Political Weekly**, v. 39, n. 7, 2004, p. 625-628.

BEAGLEHOLE, T.H. From Rulers to Servants: The I.C.S. and the British 76njustice76 f Power in India. **Modern Asian Studies**, v. 11, n. 2, 1977, pp. 237-255. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/311550>>. Acesso em: 2 dez. 2023.

BENNER, Jeffrey. **The Indian Foreign Policy Bureaucracy**. New York: Routledge, 2019.

BERRIDGE, G.R. **Diplomacy: Theory and Practice**. 4 ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

BERRIDGE, G.R.; LLOYD, L. **The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

CARLSNAES, Walter. Actors, Structures and Foreign Policy Analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (ed.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. New York: Oxford University Press, 2016, p. 113-129.

CHATURVEDI, Satish. Interim Government of India under Colonial Rule, 1946. **International Journal of Scientific and Research Publications**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://www.ijsrp.org/research-paper-0214/ijsrp-p2673.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CHEIBUB, Zairo B. **Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1987.

COHEN, Stephen P. **India: emerging power**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

CONSTANTINOU, Costas M.; SHARP, Paul. Theoretical Perspectives in Diplomacy. In: CONSTANTINOU, C. M.; KERR, P.; SHARP, P. (ed.). **The SAGE Handbook of Diplomacy**. Londres: SAGE Publications Ltd, 2016, p. 13-27.

DAS GUPTA, Amit. **The Indian Civil Service and Indian Foreign Policy, 1923–1961**. New York: Routledge, 2021.

DATTA-RAY, Deep. **The making of Indian Diplomacy: a critique of eurocentrism**. New York: Oxford University Press, 2015.

FERREIRA, Cláudio E. Políticas externa e nuclear da Índia entre 1947 e 1964. **Tensões Mundiais, [S. l.]**, v. 4, n. 6, p. 217–294, 2018. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/817>. Acesso em: 25 mar. 2024.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. Saraiva Educação, 2011.
HILL, Christopher J. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York, Palgrave Macmillan, 2003.

GANGULY, Sumit; PARDESI, Manjeet S. Explaining Sixty Years of India's Foreign Policy. **India Review**, v. 8, n. 1, 2009, p. 4-19. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14736480802665162>>. Acesso em: 5 fev. 2024.

- GANGULY, Sumit; PARDESI, Manjeet S. Foreign Policy Analysis in India. *In*: BRUMMER, Klaus; HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis Beyond North America**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2015, p. 57-76.
- GHOSE, Arundhati. Disarmament and India's nuclear diplomacy: 77njustice of a 'reluctant' nuclear weapon state. *In*: SINHA, A.; MOHTA, M. **Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities**. New Delhi: Foreign Service Institute, 2007, p. 979- 1007.
- GUPTA, Sisir. The Indian Dilemma. *In*: BUCHAN, Alastair (ed.). **A World of Nuclear Powers?** Columbia: The American Assembly, 1966, p. 55- 67.
- HEIMSATH, Charles H.; MANSINGH, Surjit. **A Diplomatic History of Modern India**. Calcutta: Allied Publishers, 1971.
- HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4., 1989, p. 361-387.
- HILL, Christopher. Theories of foreign policy making for the developing countries. *In*: CLAPHAM, Christopher (ed.). **Foreign Policy in Developing States**. New York: Praeger Publishers, 1977, p. 1-16.
- HILL, Christopher J. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- HOCKING, Brian. Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role. *In*: HOCKING, B. (ed.). **Foreign Ministries: Change and Adaptation**. Londres: Palgrave Macmillan, 1999. P. 1-15.
- _____. Diplomacy and Foreign Policy. *In*: CONSTANTINOU, C. M.; KERR, P.; SHARP, P. (ed.). **The SAGE Handbook of Diplomacy**. Londres: SAGE Publications Ltd, 2016, p. 67-78.
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: actor – specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, 2005, pp. 1-30.
- HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 3. Ed. Londres: Rowman & Littlefield, 2019.
- HUJU, Kira. **The Making and Unmaking of Cosmopolitan Elites: Hierarchy, Diversity, and Indian Diplomats in International Society**. University of Oxford, 2020.
- _____. The cosmopolitan standard of civilization: a reflexive sociology of elite belonging among Indian diplomats. **European Journal of International Relations**, v. 29, n. 3, p. 698-722, 2023.
- INDIA. Ministry of External Affairs. **Indian Foreign Service**. 28 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.mea.gov.in/indian-foreign-service.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2024.
- _____. Ministry of External Affairs. Non-Proliferation Treaty. 5 abr. 1968. Disponível em: <<https://meaindia.nic.in/cdgeneva/?pdf0593?000>>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- JAFFRELOT, Christophe. **A History of Pakistan and its Origins**. Londres: Anthem Press-Wimbledon Publishing Company, 2004.

JOSHI, Yogeshi. From Ambivalence to Resurgence: India's Journey as a Nuclear Power. **India Quarterly**, v. 78, n. 2, 2022, p. 350-370.

KAARBO, Juliet. A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. **International Studies Review**, v. 17, n. 2, 2015, p. 189-216.

KENNEDY, Andrew B. Nehru's Foreign Policy: Realism and Idealism Conjoined. *In*: MALONE, David M.; MOHAN, Raja C.; RAGHAVAN, Srinath (ed.). **The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy**. 1 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015, p. 137-151.

KOMATH, A. "Localitis" in State Diplomacy: A Study on Cultural Immersion and its Effects on the Indian Foreign Service. **India Quarterly**, v. 77, n. 1, 2021, p. 78-100. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0974928421994934>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

KURACINA, William F. Colonial India and External Affairs: Relating Indian Nationalism to Global Politics. **Journal of Asian and African Studies**, v. 42, n. 6, 2007, p. 517-532. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0021909607083218>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

LEQUESNE, Christian. States and Their Foreign Services Christian. *In*: BALZACQ, T.; CHARILLON, F.; RAMEL, F. (ed.). **Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, p. 125-138.

LEVAILLANT, Mélissa. **Le ministère des Affaires étrangères indien (1947-2015) : la production d'une diplomatie sous-dimensionnée**. Science politique. Institut d'études politiques de Paris – Sciences Po, Paris, 2016. Disponível em: <<https://theses.hal.science/tel-03469054>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

MAHAJAN, Sneha. The Foreign Policy of the Raj and its legacy. *In*: MALONE, David M.; MOHAN, Raja C.; RAGHAVAN, Srinath (ed.). **The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy**. 1 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015, p. 85-103.

MANSINGH, Surjit. Indira Gandhi's Foreign Policy: Hard Realism?. *In*: MALONE, David M.; MOHAN, Raja C.; RAGHAVAN, Srinath (ed.). **The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy**. 1 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015, p. 152-168.

MITRA, Subrata K. Nuclear, Engaged, and Non-Aligned: Contradiction and Coherence in India's Foreign Policy. **India Quarterly**, v. 65, n. 1, 2009, p. 15-35.

MOHAN, Raja C. The 78njustice of India's nuclear doctrine. *In*: SINHA, A.; MOHTA, M. **Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities**. New Delhi: Foreign Service Institute, 2007, p. 1019-1038.

MOSHAVER, Ziba. **Nuclear Weapons Proliferation in the Indian Subcontinent**. New York: Palgrave Macmillan, 1991.

NAYUDU, Swapna K. India Looks at The World: Nehru, the Indian Foreign Service & World Diplomacy. **Diplomatica**, v. 2, n.1, 2020, p. 100-117. Disponível em: <<https://doi.org/10.1163/25891774-00201009>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NEHRU, Jawaharlal. **Jawaharlal Nehru, an autobiography**. London: Lowe & Brydone Printers, 1936.

NEUMANN, Iver B. “A Speech That the Entire Ministry May Stand for,” or: Why Diplomats Never Produce Anything New. **International Political Sociology**, v. 1, n. 2, 2007, p. 183–200.

OLIVEIRA, Mirian S. R. Identidade e Religião Hindus na Índia Britânica. **Revista Rever**, v. 14, n. 1, 2014, p. 152-178. Disponível em:
<<https://revistas.pucsp.br/index.php/rever/article/view/20272>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons**. Codification Division, Office of Legal Affairs, 2023. Disponível em:
<<https://legal.un.org/avl/ha/tnpt/tnpt.html>>. Acesso em: 19 mar. 2024.

PATIL, Sameer; VISHWANATHAN, Arun. India and Nuclear Disarmament: A Quest Rooted in National Security Considerations. **India Quarterly**, v. 78, n. 2, 2022, p. 261–279.

POTTER, David C. The last of the Indian Civil Service. **Journal of South Asian Studies**, v. 2, n. 1-2, 1979, p. 19-29.

_____. **India’s Political Administrators: From ICS to IAS**. New Delhi: Oxford University Press, 1996.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCR37Ymkk/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 2 dez 2023.

RAGHAVAN, Pallavi. Establishing The Ministry of External Affairs. *In*: MALONE, David M.; MOHAN, Raja C.; RAGHAVAN, Srinath (ed.). **The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy**. 1 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015, p. 122-136.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de S. **Análise de Política Externa**. Editora Contexto, São Paulo, 2021.

RANA, Kishan S. **Asian Diplomacy: The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand**. New Delhi: Oxford University Press, 2007.

SAGAR, Rahul. Before Midnight Views on International Relations, 1857-1947. *In*: MALONE, David M.; MOHAN, Raja C.; RAGHAVAN, Srinath (ed.). **The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy**. 1 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, p. 104-121, 2015.

SHARP, Paul. **Diplomatic Theory of International Relations**. 1. Ed. New York: Cambridge University Press, 2009.

SHARP, P.; WISEMAN, G. *In*: CONSTANTINOU, C. M.; KERR, P.; SHARP, P. (ed.). **The SAGE Handbook of Diplomacy**. Londres: SAGE Publications Ltd, 2016, p. 171-184.

SILL, Rudra. India. *In*: KOPSTEIN, Jeffrey; LICHBACH, Mark (ed). **Comparative Politics: interests, identities and institutions in a changing global order**. 2 ed. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 343-387.

SINGH, Zorawar D. **Power and Diplomacy: India's Foreign Policies during the Cold War**. 1 ed. New Delhi: Oxford University Press, 2019.

STUENKEL, Oliver. Identidade, status e instituições internacionais: o caso do Brasil, da Índia e do tratado de não proliferação. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, 2010, p. 519–561.

Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/cint/a/BpGrw39FtNtN8RpFRFWMM3s/abstract/?lang=pt#ModalHocite>>. Acesso em: 5 mar. 2024.

TAYFUR, Faith. Main approaches to the study of foreign policy: a review. **METU Studies in Development**, Ancara, v. 21, n. 1, 1994, p. 113-141.

THAKUR, Vineet. The Colonial Origins of Indian Foreign Policymaking. **Economic and Political Weekly**, v. 49, n. 32, 2014, p. 58-64.

_____. Liberal, Liminal and Lost: India's First Diplomats and the Narrative of Foreign Policy. **The Journal of Imperial and Commonwealth History**, v. 45, n. 2, 2017, p. 232-258.

Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03086534.2017.1294283>>.

Acesso em: 20 dez. 2023.

VERTZBERGER, Yaacov. Bureaucratic-Organizational Politics and Information Processing in a Developing State. **International Studies Quarterly**, v. 28, n. 1, 1984, p. 69-95.

Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2600398>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

WARSI, L.; ORME, J.; SURI, J. India. In: HUTCHINGS, R.; SURI, J (ed.). **Modern Diplomacy in Practice**. Palgrave Macmillan, 2020, p. 81-98.

WISEMAN, G. Diplomacy. In: BERG-SCHLOSSER, D.; BADIE, B.; MORLINO, L. (ed.). **The SAGE Handbook of Political Science**. Londres: SAGE Publications Ltd, v. 3, 2020, p. 1193-1213.

ZONDI, Siphamandla. A decolonial turn in diplomatic theory: Unmasking epistemic 80njustice. **Journal for Contemporary History**, v. 41, n. 1, 2016, p. 18-37.

7. Anexos