

ADEUS, NEHRU: POLÍTICA EXTERNA INDIANA SOB A GLOBALIZAÇÃO

Fabio Luis Barbosa dos Santos¹

Introdução

A Índia foi, provavelmente, o país que mais longe foi na direção do planejamento econômico e da intervenção do Estado sem romper com o capitalismo no Terceiro Mundo. O desenvolvimento de uma indústria nacional, o compromisso com um Estado e uma política secular, e a defesa do não-alinhamento na Guerra Fria, foram pilares fundamentais do horizonte político que se afirmou no país sob a liderança de Jawaharlal Nehru, e prevaleceu na Índia desde a independência em 1947 até a inflexão neoliberal nos anos 1990. Embora desde os anos 1970 o referencial nehruviano fosse explicitamente questionado pela direita como pela esquerda, é no início dos anos 1990 que consuma-se uma inflexão, notável em todas as suas dimensões. Desde então, o ideário associado ao nacional-desenvolvimentismo, ao secularismo e à soberania foi progressivamente diluído, abrindo passo para o neoliberalismo, a política comunal e a integração à ordem mundial comandada pelos Estados Unidos (Tomlinson 1993; Rothermund 2003; Guha 2007).

Esta inflexão se observa, em primeiro lugar, na atuação do próprio partido do Congresso, cujas referências ideológicas e morais originais corroeram-se ao longo dos anos, convertendo a organização referente da luta anti-colonial em um partido ordinário, pautado pelo poder como um fim em si. É sob o governo do Congresso que ensaiaram-se os primeiros passos rumo à abertura econômica nos anos 1980, consolidada no decênio seguinte, sempre sob o seu comando. Ao mesmo tempo, há inúmeras situações que atestam a omissão, quando não a cumplicidade do partido em relação ao comunalismo, ou seja, a instrumentalização da religião para finalidades políticas. Esta

¹ Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutor em História Econômica pela USP. E-mail: faboroso@gmail.com.

leniência fecundou o terreno para um envenenamento da sociedade indiana, capitalizado principalmente pelo *Bharatiya Janata Party* (BJP), o “Partido do Povo Indiano”, atualmente no poder. No plano das relações internacionais, foi o governo do Congresso que assinou, em 2005, o *U.S. - India Civil Nuclear Agreement*, largamente interpretado como uma renúncia aos princípios elementares do não-alinhamento. Este episódio derivou na ruptura das forças de esquerda com o então recém eleito governo do Congresso, que voltava ao comando do país após o primeiro mandato sob o BJP (1998-2004) (Rewa 2017; Vanaik 2017).

O marco fundamental do distanciamento em relação ao ideário nehruviano foi a adoção da chamada *New Economic Policy*, versão indiana do ajuste estrutural neoliberal implementada em 1991, a partir do qual se acelerou a abertura financeira e comercial (Velasco e Cruz 2007). O país já adotara medidas nesta direção ao longo dos anos 1980, mas a notória intenção do primeiro-ministro Rajiv Gandhi (1984-1989) de liberalizar a economia enfrentou resistência entre os de cima e entre os de baixo. Foi preciso uma aguda crise financeira para consumir o *tour de force* neoliberal.

A resistência à abertura econômica estava enraizada na história do país. A independência indiana resultou de uma prolongada luta anti-colonial conduzido pelo INC, que teve como liderança principal o apóstolo da não-violência, Mahatma Gandhi. No bojo deste processo, forjou-se um nacionalismo indiano secular que colocou em segundo plano múltiplas diferenças religiosas e culturais em nome da unidade anti-colonial, o que não era óbvio em um território que abriga dezenas, senão centenas de línguas e etnias, costuradas como uma unidade pelo imperialismo britânico. Esta proeza realizou-se na contramão da política colonial, que estimulou clivagens religiosas e regionais com o intuito de dividir para reinar. Ultimamente, esta política britânica está na raiz da sangrenta partilha que deu origem, em 1947, à Índia e ao Paquistão.

Apesar de impotente para manter a unidade territorial na independência, o nacionalismo indiano secular afirmou-se como a referência política fundamental do novo país. Este nacionalismo tinha amplo respaldo popular, construído na luta anti-colonial, mas também um importante alicerce burguês. Segundo Adithia Mukherjee, nas frestas da dominação inglesa constituiu-se uma burguesia indiana, cujos interesses evoluíram, de maneira geral, em oposição à dominação britânica (Mukherjee 2002). Esse fenômeno teve duas consequências: de um lado, esta burguesia apoiou a agitação do INC, o que fortaleceu a luta anti-colonial; por outro, incidiu na orientação política e no programa desta organização, contribuindo para neutralizar as pressões mais radicais no seu seio.

Como decorrência, a Índia independente não subverteu a propriedade privada nem revolucionou as relações de produção. Mas segundo os termos de Mukherjee, foi o país que mais avançou na direção de um desenvolvimento econômico não-colonial, nos marcos do capitalismo. Nesta perspectiva, os contornos gerais da histórica econômica indiana divergem de outras experiências desenvolvimentistas no Terceiro Mundo, como a brasileira, ainda que os dilemas e limites enfrentados sejam similares.

No final dos anos 1960, a Índia reagiu aos impasses colocados pelo nacional-desenvolvimentismo intensificando o controle estatal sobre a economia: os principais bancos do país foram nacionalizados (1969), assim como o setor de seguros (1971-72) e a indústria de carvão (1973), enquanto restrições ao investimento estrangeiro foram reforçadas. Como consequência, a participação do capital estrangeiro na economia indiana era relativamente pequena, e respondia no começo dos anos 1980 por cerca de 10% do valor agregado nos setores manufatureiro e de mineração. A participação estrangeira no setor financeiro também era marginal (Chandra, Mukherjee e Mukherjee 2008, 462).

Neste contexto, o país não experimentou recessão, hiperinflação, nem uma crise da dívida análoga aos países latino-americanos. Ao contrário, registrou-se uma taxa de crescimento industrial em torno de 8% ao longo dos anos 1980, distanciando-se da mal-afamada "*Hindu rate of growth*" prevalente nas duas décadas anteriores, que não ultrapassava 3,5%. Entretanto, o principal motor da expansão foi o gasto público. Impotente para atacar a concentração da riqueza no país, o Estado indiano respondia a pressões diversas oriundas dos negócios, mas também do mundo do trabalho. Se a indústria beneficiava-se de múltiplos incentivos que, aos olhos liberais, resultavam em ineficiência produtiva, a agricultura recebia importantes subsídios, em um país em que a maioria da população ainda vivia no campo. A organização dos trabalhadores aumentara sensivelmente no país independente, e o número de dias de trabalho perdido por ano subiu de 100 em 1961 para 891,6 em 1980 (Chandra e Mukherjee; Mukherjee: 2008, 466).

O crescimento movido pela expansão do gasto público derivou em ascendentes déficits fiscais, cobertos com empréstimos internacionais em condições cada vez mais onerosas. Em uma década, o superávit de U\$ 1,5 bi registrado na balança de pagamentos em 1977-78 (1,4% do PIB), converteu-se em um déficit de U\$ 9,9 bi em 1990-91 (3,5% do PIB). Isso apesar de uma evolução favorável na balança comercial na segunda metade da década (1985-1990), período em que a economia cresceu em média 5,5% ao ano. Porém, as despesas financeiras do país aumentavam em ritmo exponencial, de modo que, no final do decênio, as despesas com juros abocanhavam cerca de 1/3 do

orçamento estatal. Em 1988, a Índia era o maior devedor da Ásia.

Adeus, Nehru

A vulnerabilidade face a empréstimos de curto prazo era um fenômeno novo na economia indiana, que se expressou com violência na crise financeira em 1991. Encarando déficits fiscais e comerciais em um momento de escassez de liquidez internacional para refinarçar a dívida, o Estado indiano confrontou-se com uma crise da balança de pagamentos, e esteve à beira da moratória.

Neste contexto, segundo Chandrasekhar, importantes setores do capital indiano convergiram em prol da liberalização econômica, com diferentes motivações. Atores consolidados enxergaram na associação internacional uma via para superar os limites do mercado interno, que pouco crescia há décadas. Outros apostavam na abertura e em parcerias internacionais como um recurso para disputar espaço no próprio mercado indiano, diante da proteção estatal aos grupos tradicionais. Havia os setores interessados em abrir novos nichos de mercado por meio da privatização de ativos estatais, enquanto o agronegócio ambicionava ampliar exportações, mas sem abrir mão dos subsídios. Por fim, o ensejo de modernização dos padrões de consumo alinhou setores médios em favor da liberalização comercial, amplificada pela influência cultural da diáspora indiana – maior população fora do país de origem no mundo (Chandrasekhar 2017).

Foi assim que, neste momento, apesar da ambivalência de capitalistas indianos diante da globalização, as pressões liberalizadoras prevaleceram e a Índia ingressou em um programa de ajuste estrutural, visando reduzir o déficit da balança de pagamentos e estabilizar a economia. Neste processo, a rúpia foi desvalorizada e o controle de capitais foi progressivamente liberalizado, bem como as importações. Gastos públicos foram reduzidos, subsídios cortados e privatizações realizadas. Em 2000, a versão indiana da lei de responsabilidade fiscal (Fiscal Responsibility Act) entrou em pauta no parlamento, sendo aprovada em 2003.

Ainda que a profundidade das reformas estruturais no país fosse menos extrema em comparação com programas análogos na América Latina e em outras partes, a orientação neoliberal prevalece na condução do Estado desde então, a despeito de sucessivas alternâncias políticas. Indício da abertura do país, entre 1990 e 2007 a taxa de troca internacional de bens e serviços na economia indiana dobrou, passando de 17% a 31% do PIB, até alcançar 54% em 2013 (Bouillot 2016, 87).

No plano financeiro, embora o setor público continue dominante, e

ainda comandasse 75% dos ativos bancários em 2004, as reformas foram suficientes para sujeitar a Índia à dinâmica do capital especulativo. Assim como ocorreu no Brasil e em outros países, a liberalização resultou em acentuados déficits comerciais. A expectativa de que estes déficits seriam provisórios, uma vez que a abertura dinamizaria exportações de manufaturados à maneira do sudeste asiático, não se cumpriu. O déficit comercial saltou de U\$ 6 bilhões em 2000-1 para U\$ 185 bilhões em 2011-12, mas a participação das multinacionais limitava-se a 10% das exportações, enquanto na China respondiam por 52% (Bardhan 2010).

Nos anos iniciais da política de ajuste, o déficit na balança de pagamentos foi mitigado pelas remessas dos indianos não residentes (NRI), que superaram todas as demais formas de influxo de capital somadas. Sua principal fonte são os imigrantes que trabalham nos emirados petroleiros, mesmo de forma temporária. Em 2015, 27 milhões de pessoas de origem indiana remeteram mais de U\$ 70 bilhões ao seu país de origem, cifra que corresponde a 3,5% do PIB indiano, configurando a maior transferência de riqueza realizada por um grupo de expatriados no mundo (Pande 2017, 117).

Mais além das remessas dos expatriados, a Índia depende da atração de investimento estrangeiro para compensar os déficits comerciais crescentes. Assim como em outros países, a conjunção entre a disciplina macroeconômica neoliberal e altas taxas de juros atrai, sobretudo, capital especulativo. Os investimentos *greenfield* são minoritários e a expectativa de dinamização da exportação industrial, frustrou-se. Apenas o setor farmacêutico e de serviços tem mostrado competitividade internacional. A maior parte do investimento estrangeiro direto está voltado a aquisições e fusões, orientadas ao mercado interno indiano. Os níveis de tributação são irrisórios, uma vez que residentes nas Ilhas Maurício gozam de isenção, e a maior parte dos investimentos chega por esta via. No conjunto, a economia indiana está cada vez mais vulnerável à especulação financeira, e portanto, mais sensível aos critérios disciplinadores das agências que mensuram o risco-país (Neeraj 2006; Chandrasekhar 2011; Menon 2017).

Se a participação da indústria permaneceu estancada, a economia de serviços cresceu significativamente desde a liberalização. Entre 1951 e 2015, a participação do setor primário no PIB, fundamentalmente agrícola, caiu de 58% a 17%, enquanto a indústria nunca ultrapassou 18%, e mesmo somada à construção civil, responde por menos de 1/3 do PIB. Por outro lado, a indústria de serviços respondia, em 2015, por 53% do PIB (Boillot 2016, 39-40).

Entre 1997-2008, serviços de tecnologia da informação (TI) passaram de 1,2% do PIB a 5,8%, dos quais 80% é para exportação. Trata-se de uma indústria segmentada entre um setor qualificado, mas que emprega poucos,

e uma larga gama de serviços terceirizados que requerem força de trabalho barata em língua inglesa (“Business process outsourcing”), como a notória indústria do call-center (RoyChowdhuri 2016). Em 2013-14, estima-se que estes últimos corresponderam a 90% das exportações de serviços ligados a TI, enquanto o desenvolvimento de produtos de software respondeu por apenas 6%. Portanto, o êxito destas exportações está diretamente ligado ao movimento de terceirização das grandes transnacionais em curso, visando cortar custos. Neste contexto, há quem compare a exportação de serviços realizadas por cyber-coolies à emigração de trabalhadores não-qualificados (Kuruvilla 2007). Crescendo em média anual superior a 9% desde o início do século, a atual contribuição indiana às exportações globais de serviços está estimada em 3,35%, dos quais 45% são serviços de software, o que constitui o dobro da sua participação mundial na exportação de mercadorias (1,65%).

Porém, apesar de constituir-se majoritariamente como um setor econômico urbano assentado na exploração de mão-de-obra barata, há uma lacuna entre o peso da indústria de serviços na economia indiana e a geração de trabalho que lhe corresponde: embora movimente mais da metade do PIB do país, o setor emprega menos de 30% dos trabalhadores, 2/3 dos quais em pequenos empreendimentos da economia informal. Apesar da expansão dos negócios internacionais desde as reformas estruturais, somente 6% da força de trabalho no país está no setor corporativo e quase 90% permanece fora do chamado setor organizado da economia, ou seja, tem estatuto informal (Sundar 2017; Bardhan 2010, 6). O ritmo lento da criação de emprego naquele que, em breve, será o país mais populoso do mundo, é um problema grave, para o qual a expansão do setor de serviços não oferece solução.

Na realidade, cerca de 2/3 da população indiana ainda vive no campo e metade da força de trabalho dedica-se a atividades rurais. Desde a independência, a segurança alimentar é uma preocupação social e política incontornável, que inibe em alguma medida, a expansão do agronegócio para exportação. Embora gêneros agrícolas respondam por 10% das exportações, a economia do país não é movida pela exportação agrícola, ou de commodities. Além de serviços, o país exporta joias e pedras preciosas, derivados do petróleo, produtos farmacêuticos, têxteis e carros, entre outros.

Assim mesmo, o país pode ser qualificado como um gigante agrícola. A Índia é a quarta potência agrícola do mundo, depois de Estados Unidos, China e União Europeia. É o sétimo maior território do mundo, mas possui a segunda superfície cultivada (depois dos Estados Unidos) e a segunda maior população rural (depois da China): um em cada cinco trabalhadores rurais do mundo vive na Índia. O país é o primeiro produtor mundial de leite (todas origens somadas) e de especiarias; o segundo de arroz, leguminosas, frutas,

chá e cana-de-açúcar, além do terceiro produtor de trigo (Bouillot 2017, 41).

Entretanto, um indício eloquente da baixa produtividade mas também da desigualdade social do país, é a constatação de que a oferta de cereais e leguminosas por habitante está há muito estancada: estimada em 470 gramas por dia no início dos anos 1970, em 2010 ainda era inferior a 500 gramas. Na impossibilidade de realizar uma efetiva reforma agrária em função das alianças conservadoras que afiançou, o partido do Congresso oscilou entre tentativas de modernização rural, como a “revolução verde” nos anos 1960-70, e políticas para mitigar a pobreza e a fome, como o Public Distribution System (PDS), que distribui alimentos a preços baixos. Nos anos 1980, quando o crescimento foi impulsionado pelo investimento estatal, 60% do emprego público criado foi na área rural.

No decênio seguinte porém, esta e outras políticas foram revertidas. A conjunção entre liberalização das importações, cortes nos subsídios e em programas de assistência rural, redução dos serviços e empregos estatais no campo, condenaram quem vive da terra ao desamparo. Expressão extrema desta realidade é o alto índice de suicídios registrados: 12 mil trabalhadores rurais suicidados por ano desde 1995, acumulando em 2018 um total estimado em 300.000 pessoas, segundo cálculos da Universidade de Berkeley (Delacroix 2018).

Os impactos sociais das reformas neoliberais, em um momento em que os referenciais historicamente associados ao partido do Congresso estavam em xeque, acelerou o fim da dominação desta organização na política indiana. Entretanto, a degradação social e moral da política congressista em um contexto de agudização da desigualdade e do desamparo nos marcos do neoliberalismo, facilitou a polarização política na direção do comunismo - uma politização da religião de orientação discriminatória, frequentemente embebida em uma retórica e em práticas violentas (Chandra 2002).

As raízes do comunismo remetem à dominação colonial britânica, que açulou clivagens religiosas com a intenção de debilitar a política do Congresso Nacional Indiano que como vimos, pregava um nacionalismo secular, subordinando as diferenças religiosas à unidade anti-colonial. Como analisa Bipan Chandra, o comunismo está assentado na premissa de que os correligionários partilham os mesmos interesses seculares; e que estes interesses são incompatíveis ou mesmo antagônicos ao de outras religiões (Chandra 1988). Trata-se de uma ideologia baseada no medo e no ódio em sua expressão extrema, que em anos recentes, estabeleceu relações sinérgicas com a retórica da guerra ao terror.

A partilha do subcontinente entre Índia e Paquistão a partir de um critério religioso em 1947 foi a consequência mais dramática desta política, e

embora na Índia o partido do Congresso preservasse o compromisso com o secularismo, foi incapaz de extirpá-la. Segundo Yogendra, a política nehruviana identificava o comunalismo como uma das dimensões do atraso do país, que o desenvolvimento econômico se encarregaria de superar. Os limites da modernização nehruviana também se expressam no recrudescimento da política comunal (Yadav 2017).

Ao longo dos anos, o comunalismo esteve sempre presente, mas foi a partir dos anos 1990 que ascendeu a um lugar dominante na política indiana. Segundo Chandrasekhar, o secularismo é visto como uma dimensão do projeto nacional do partido do Congresso, que falhou (Chandrasekhar 2017). Nominalmente, o monopólio deste partido foi quebrado em 1977, quando uma coalisão anti-Indira Gandhi, que incluía forças comunais (Janata Dal), venceu as eleições em 1977, reagindo às políticas repressivas decorrentes do estado de emergência decretado em 1975. Em 1980 porém, o partido do Congresso recuperou as rédeas da política nacional, e apesar de um interlúdio entre 1989 e 1991, preservou sua dominância até 1996.

Dois anos depois, em 1998, o BJP chegou ao poder. Pela primeira vez, um partido que se nutre da política comunal comandou o país durante um mandato completo. O BJP tem raízes ideológicas e políticas na Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS) - “Organização dos Voluntários Nacionais”, organização paramilitar de inspiração fascista que emergiu no contexto da luta anti-colonial do entreguerras, promovendo a noção de *Hindutva* - a pátria hindu. Colocada na ilegalidade pelo partido do Congresso em diversos momentos, a organização segue ativa, fornecendo alguns dos principais quadros do BJP, bem como sua inspiração ideológica.

Assim, no mandato do primeiro-ministro Atal Bihari Vajpayee (1998-2004), o nacionalismo hindu assumiu o comando do Estado, elevando o grau de sensibilidade da questão religiosa no país, ao mesmo tempo em que deslocou para um segundo plano a dimensão econômica da política nacional. Entre 1991 e 2004, a racionalidade do ajuste estrutural deu o tom das reformas avançadas, sob ambos partidos. Desde então, a clivagem entre o partido do Congresso e o BJP se coloca nas dimensões social e cultural da política, enquanto a racionalidade neoliberal permanece inquestionada.

Retorno do Congresso

Quando voltou ao comando do país em 2004, com apoio da esquerda, o partido do Congresso pretendeu reparar parcialmente a situação que corroborou para criar, no campo como na cidade. Desde a campanha eleitoral o

partido ensaiou um mea-culpa, propondo uma “reforma com rosto humano”, com a pretensão de conciliar as reformas econômicas, cujos fundamentos seguiram intocados, com reformas sociais.

No campo, o *National Rural Employment Guarantee Act* (2005) ofereceu proteção elementar contra o desemprego rural, assegurando ao menos 100 dias de trabalho por ano aos lavradores, enquanto a *National Rural Health Mission* (Missão Nacional de Saúde Rural) somou-se a ações para ampliar a infraestrutura rural (*Bharat Nirman*). Nos anos seguintes, a cobertura do sistema previdenciário foi ampliada, programas de auxílio financeiro para viúvas e deficientes vivendo abaixo da linha da pobreza foram implementados (*Indira Gandhi National Widow/ Disability Pension Scheme*), assim como um programa de alimentação escolar (*Midday meal scheme*), entre outras iniciativas de cunho assistencialista. Enquanto alguns enxergam uma abordagem mais universalista no provimento de assistência social, ativistas criticam o deslizamento rumo a um discurso de cidadania em lugar da defesa de direitos dos trabalhadores, respondendo antes à agenda de organizações não-governamentais do que de sindicatos e organizações dos trabalhadores (Nielsen 2017).

Esta política social afiançou a reeleição do partido do Congresso em 2008, facilitada por altas taxas de crescimento, em média 9% entre 2004 e 2008. No entanto, o crescimento econômico também desdobrou-se em conflitos sociais. Massivos fluxos de capital estrangeiro, que em 2007 equivaleram a 9,2% do PIB, intensificaram a especulação financeira, inclusive na bolsa de valores, mas também imobiliária. Entre os motores do crescimento econômico esteve a construção civil, cuja expansão afetou a cidade e o campo, envolvendo empreendimentos residenciais e comerciais, obras de infraestrutura e a criação de zonas econômicas especiais (SEZ), provocando numerosos conflitos em todos os casos. Algumas destas lutas tem sido exitosas em nível local, como a resistência à SEZ de Nadigram em West Bengal, então governada pelos comunistas, ou as conhecidas batalhas contra fábricas de Coca-Cola que ameaçam o suprimento de água da economia camponesa (Prashad 2015; India Resource Center 2018).

No entanto, a diversidade linguística e étnica, somada a clivagens religiosas e de casta, dificultam a organização política de toda resistência em nível nacional. Mesmo o comunismo, historicamente identificado com a esquerda, tem dificuldades em superar divisões e projetar-se nacionalmente, apesar de ter comandado três estados do país por diversos mandatos. A convocação da esquerda sofre do ponto de vista teórico e prático para responder às particularidades da sociedade indiana. Na figura de imagem de Yogendra, os comunistas procuram adaptar a realidade do país ao mapa que trazem, re-

ferido ao padrão civilizatório do capitalismo central, e não o contrário (Yadav 2017). Os desafios teóricos são agravados, na prática, por uma situação em que nove de cada dez trabalhadores está na informalidade. Neste contexto, é a mobilização dos chamados “intocáveis” da sociedade indiana que tem alcançado maior repercussão nacional, embora tampouco esta política dos de baixo esteja infensa a divisões e ao oportunismo (Yadav 2017).

O empenho do partido do Congresso em avançar políticas sociais continuou no segundo mandato, culminando com a implementação do *Right of Food Act* em 2013. Este programa, que visa prover gêneros alimentares básicos a preços subsidiados para 2/3 da população do país, provocou uma reação indignada da classe dominante. Por outro lado, sucessivos escândalos de corrupção abalaram o prestígio do partido entre a classe média, enquanto os limites para a criação de emprego, a despeito do crescimento econômico, corroeram a adesão popular ao partido, derrotado nas urnas novamente pelo BJP em 2014. Dois dados explicitam o fosso entre os programas sociais avançados e as necessidades do país: mais da metade das mulheres adultas eram analfabetas, enquanto mais de 1,5 milhão de crianças morriam por ano em função de doenças relacionadas à desidratação como diarreia e disenteria (Bardhan 2010, 105).

Além da continuidade macroeconômica, também o crescimento econômico tem marcado a trajetória indiana no século XXI, a despeito da alternância política. Este crescimento é puxado pelo setor de serviços, inclusive tecnologia da informação (T.I.), mas também pelo setor financeiro e a construção civil. Entre 2012-13 e 2016-17, estima-se que 68,7% do crescimento do PIB esteve referido a serviços; setor financeiro, seguros e mercado imobiliário responderam por mais de 30%, enquanto manufatura restringiu-se a 18% (Bose: 2013). Porém, tanto Boillot como Bardhan problematizam os vínculos entre as reformas neoliberais e o crescimento econômico, salientando variáveis como o contexto internacional favorável ou processos históricos de maior profundidade, como por exemplo, a estrutura universitária indiana desenvolvida nos anos nacional-desenvolvimentistas, ou ainda, políticas implementadas em decênios anteriores que permitiram o desenvolvimento da indústria de TI, sobretudo sob Rajiv Gandhi (1984-89) (Bardhan 2010; Boillot 2016).

Apesar da tendência à abertura econômica prevalente desde os anos 1990, o alcance das reformas ainda é limitado na Índia, em comparação com outros países. De modo geral, análises sob o prisma liberal avaliam que o mercado indiano é relativamente fechado, reservando muitos produtos para pequenas empresas locais - embora esta lista tenha decrescido de 400 para menos de 80 em 2010. Considera-se a legislação laboral rigorosa em comparação com a China, por exemplo, dificultando demissões e contratos temporá-

rios. A burocracia estatal é vista como um empecilho ao investimento externo, enquanto regulações dificultam a aquisição de terra para propósitos industriais, sujeitas ainda ao enfrentamento com agricultores e sindicatos. Por fim, a infraestrutura é precária e o subcontinente indiano está entre as regiões menos integradas do planeta, seja a leste em direção do sudeste asiático, a oeste rumo ao Oriente Médio ou ao norte onde estão a China e a Rússia. A taxa de comércio intraregional é a mais baixa do mundo, respondendo por menos de 5% das trocas. Frente a estes reveses, a dimensão do mercado interno é visto como um dos únicos trunfos do país no contexto asiático (World Bank 2015; Gupta 2017).

É sobre este pano de fundo que analisaremos, a seguir, as estratégias perseguidas pelo Estado indiano no entorno regional, visando potenciar as oportunidades de realização mercantil no contexto da globalização.

O entorno asiático

A tentativa nehruviana de desenvolvimento econômico não-colonial nos marcos do capitalismo, correspondeu, no plano das relações internacionais, ao ensejo de equidistância em relação aos blocos da Guerra Fria. A Índia liderada por Nehru foi o principal motor político e ideológico da conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955, que adotou e desenvolveu os “cinco princípios da coexistência pacífica” (Pancha Sila) formulados pelo líder indiano. Este encontro se desdobrou no Movimento dos Países Não-Alinhados, referência fundamental das lutas anti-coloniais no Terceiro Mundo sob a Guerra Fria, no qual a Índia teve sempre um papel destacado.

Assim como ocorreu com a tentativa de desenvolvimento capitalista nacional, a política de não-alinhamento implicou em contradições. Em seu momento, as tensões com a China aproximaram o país dos Estados Unidos, enquanto os conflitos com o Paquistão ensejaram a parceria soviética. Outro exemplo dos paradoxos vividos, a decisão de fabricar uma bomba nuclear à sombra do Paquistão, país que evoluiu como um satélite militar dos Estados Unidos na região, contradizia o compromisso político com o desarmamento nuclear assumido por Nehru.

A despeito de paradoxos e contradições, o horizonte da política externa indiana esteve referido ao não-alinhamento até o final da Guerra Fria, quando a inflexão neoliberal correspondeu a um progressivo alinhamento aos Estados Unidos. Indício diplomático desta aproximação, em 1992 a Índia abriu uma embaixada em Israel. Indício econômico, os investimentos dos

Estados Unidos no país avançaram de US\$76 milhões para US\$4 bilhões em menos de vinte anos, a partir da implementação da *New Economic Policy* em 1991 (Shiva 2005).

Esta reorientação incidiu no modo como o país enquadra as relações com o entorno asiático. O paradigma do não-alinhamento angulava a solidariedade asiática em escala ampla, tanto do ponto de vista geográfico como civilizatório, concebendo a aproximação entre os países do sul nos marcos de uma estratégia de superação do legado colonial, referido aos valores do Pancha Sila. Sob esta perspectiva, a Índia assumiu que os países limítrofes menores, muitos dos quais sofreram igualmente a colonização britânica, seriam aliados naturais.

A partir dos anos 1990, a abordagem prevalente distanciou-se desta orientação contra-hegemônica, pautando-se por um enfoque resignado, ditado de modo crescente pelas exigências mercantis inerentes à globalização. A ambição de um horizonte civilizatório alternativo diante da Guerra Fria cedeu lugar a uma racionalidade pragmática que, aceitando a liderança dos Estados Unidos e a globalização, projeta estratégias que favoreçam um lugar menos periférico para o país na ordem mundial.

Esta perspectiva modificou a dinâmica com os países vizinhos, e com a Ásia de maneira geral. A relação com os países fronteiriços ganhou maior importância, segundo uma racionalidade que concebe a liderança regional como um ativo político na ordem mundial, derivando recentemente em uma política de *neighbours first* (vizinhos em primeiro lugar). Entretanto, esta liderança é dificultada pelo histórico de dissenso legado pela partilha, e as clivagens religiosas que a acompanharam. No tocante ao sudeste asiático, a chamada *Look East policy* (política de olhar para o oriente) que circula no país desde os anos 1990, expressa o interesse indiano em vincular-se ao dinamismo econômico que emana do oriente. Em ambos casos, seja no entorno imediato, seja no sudeste asiático, a Índia envolveu-se em diversas iniciativas políticas e econômicas de integração regional. Em ambos casos, a projeção do poder chinês influencia cálculos e decisões, enquanto na relação com a África, o espírito de Bandung cedeu lugar à expansão mercantil.

Provavelmente, a expressão mais significativa da inflexão indiana nos anos 1990 foi o ingresso do país na Organização Mundial do Comércio em 1995 (Mazumdar 2017). Esta decisão, tomada pelo governo do partido do Congresso, explicitou uma guinada em direção à abertura comercial multilateral, distanciando-se do horizonte nacional-desenvolvimentista nehruviano. No entanto, em lugar de potenciar exportações agrícolas como se esperava, o ingresso na OMC afetou, de imediato, setores como a pimenta e a borracha, além de comprometer a indústria de hardware. Nos anos seguintes, a progres-

siva abertura comercial prejudicou diversos setores produtivos locais confrontados, por exemplo, com a importação de coco barato do Sri Lanka e de óleo de palma da Malásia (Bhutani e Segupta 2017; Kuruvilla 2017). Este processo agravou os déficits comerciais do país, conforme analisado anteriormente.

Dois anos depois, constituiu-se o embrião da organização que, a partir de 2004 foi conhecida como *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC). Originalmente um arranjo relativamente solto, a composição da organização é reveladora dos rumos da política externa indiana. BIMSTEC é integrada por países do sul e do sudeste asiático: Bangladesh, Índia, Myanmar, Sri Lanka, Tailândia, Bhutão e Nepal. Trata-se de uma espécie de ponte entre a *Association of South East Asean Nations* (ASEAN) e a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) (ADB 2016).

A primeira foi criada em 1967, reunindo inicialmente países da região comprometidos com uma agenda anticomunista (Malásia, Indonésia, Filipinas, Singapura e Tailândia). Posteriormente, evoluiu na direção de uma zona de livre-comércio. Já a SAARC foi proposta por Bangladesh em 1985, com a adesão de Afeganistão, Butão, Índia, Nepal, Maldivas, Paquistão e Sri Lanka. A organização, que tinha entre suas expectativas originais superar os traumas da partilha no subcontinente, também evoluiu na direção de uma área de livre-comércio, a *South-Asian Free-Trade Area* (SAFTA), consumada em 2006.

Neste quadro, BIMSTEC resulta da convergência entre a orientação da política indiana de “olhar para o oriente” (*Look East*) com a política de “olhar para o ocidente” (*Look West*) que emanava da Tailândia, por motivações similares (Bonu 2012; Datta 2017). A organização ofereceu à Índia uma porta de entrada à ASEAN, da qual participam Myanmar e Tailândia, concretizando um passo da “*Look East policy*”. Por outro lado, a organização reúne países da SAARC, mas sem a presença do Paquistão, considerada incômoda para os interesses indianos. Na realidade, a dissonância entre esses países sempre obstou avanços concretos da SAARC. Em suma, BIMSTEC expressa duas tendências fundamentais da política exterior indiana: a intenção de consolidar a liderança entre os países do entorno imediato, mesmo que isso implique em excluir o Paquistão, o que é visto como uma condição para afirmar seu protagonismo internacional; por outro lado, o empenho econômico em intensificar a integração regional na direção oriental, com vistas a potenciar nexos econômicos nos marcos da globalização (Yahya 2003; Palit 2016).

Neste mesmo diapasão, foi lançada em 2000 no Laos a *Mekong-Ganga Cooperation* (MGC), iniciativa reunindo a Índia e cinco países da ASEAN (Cambodja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã), em torno de uma agenda

turismo, cultura, educação e transporte. Além do ensejo de maior conectividade, sugerido pela evocação de dois grandes rios que singram o continente, a iniciativa apoia-se em nexos históricos que vinculam a Índia com esta região, remontando ao menos à propagação do budismo. O sítio arqueológico de Angkor Wat por exemplo, principal atração turística do Camboja, foi inicialmente concebido como um templo hindu, erguido pelo império Khmer. Em outras palavras, há relevantes similaridades culturais que podem favorecer a aproximação com a Índia, em termos do que alguns analistas se referem como *soft power* (Yhome 2017).

A proposta de integrar a região nos marcos da globalização não era nova. Já desde 1992 o Asian Development Bank (ADB) secretariava a Greater Mekong Sub-region (GMS), que não tem a participação da Índia, mas inclui regiões da China relacionadas ao rio Mekong (Verghese 2001, 195). No início dos anos 2000, também o ADB respondeu às novas tendências que emanavam da Índia, e esteve a frente do lançamento do programa *South Asia Subregional Economic Cooperation* (SASEC) em 2001. Trata-se de uma iniciativa reunindo países do sul e sudeste asiático em torno de uma agenda de projetos de integração infraestrutural regional comparável à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), avançada neste mesmo contexto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na América do Sul. Também SASEC propunha uma estratégia conjunta de integração regional, embora no caso sul-americano, a escala da proposta seja maior. Segundo Prabir De, não se trata de coincidência, mas há muito intercâmbio entre o ADB e o BID, que se reflete na estratégia de atuação dos bancos. Chaturdevi é ainda mais enfático, sugerindo que os bancos iniciaram os processos de integração em ambos continentes (De 2017; Chaturdevi 2017).

Em última análise, o imperativo de conectar a Índia com o sudeste asiático subjacente a BIMSTEC e a SASEC não é um fim em si mesmo, mas responde ao desígnio de integrar o país a cadeias globais de valor, potencializando o acesso a mercados como o Japão e os Estados Unidos (Taneja 2017). Nesta perspectiva, a integração infraestrutural na direção oriental é um desafio considerável, que estas iniciativas pretendem endereçar. Para começar, a própria região nordeste do país evoluiu como uma espécie de enclave, escassamente conectado com o conjunto da Índia. Variáveis de diversa natureza incidiram nesta situação. Trata-se de uma região fronteira com a China, país com quem a Índia tem uma relação sensível e por vezes, conflituosa. Desde a guerra de 1962, a Índia decidiu não desenvolver a infraestrutura da região como um recurso defensivo contra a penetração chinesa, o que por sua vez, alimentou ressentimentos contra o Estado indiano, expresso em variados movimentos insurgentes. A geografia é ainda mais complicada porque trata-se

de um pedaço da Índia que contorna e envolve Bangladesh, país originado como Paquistão Oriental na partilha em 1947, preservando apenas uma estreita conexão geográfica com a região indiana de Bengala Oriental. A conexão entre as fronteiras ocidental e oriental de Bangladesh, ambos territórios indianos, é mais fácil por mar. Por outro lado, apesar de uma fronteira de 1643 quilômetros com Myanmar, apenas uma estrada mal preservada conecta ambos países. No conjunto, o nordeste indiano compreende territórios relativamente isolados e pouco integrados, onde a presença do Estado é escassa, exceto no aspecto militar. A relativa marginalidade desta população e o baixo desenvolvimento econômico da região é ainda complicado em função da diversidade étnica prevalente e das relações informais com os países vizinhos (RIS 2011).

Na realidade, a economia informal e o contrabando é um traço importante da economia política de toda a região que se estende a leste da Índia, incluindo o tráfico de drogas derivadas da papoula no norte de Myanmar. Por muitos anos, as características do regime político deste país, relativamente fechado a penetração estrangeira, também obstaram a integração. Ainda, há os interesses chineses, nem sempre favoráveis ao desenvolvimento das regiões de fronteira, nem a uma aproximação leste-oeste, que pode se contrapor à sua influência na região. Finalmente, o interesse econômico principal da integração infraestrutural não são os mercados destes países em si, mas a conexão da Índia a cadeias globais via o espaço ASEAN. Em suma, variáveis geográficas, étnicas, geopolíticas e econômicas dificultam a integração do leste indiano ao sudeste asiático.

Entretanto, a partir dos anos 1990 maturou a percepção de que a conexão da Índia com os vizinhos orientais era um desafio que precisava ser enfrentado, visando estreitar os vínculos econômicos do país com os mercados globais. Nesta perspectiva, a conectividade é o maior problema: as ligações marítimas são relativamente eficientes, mas por terra não são. Segundo Yhome, três projetos principais foram inicialmente concebidos para superar este entrave. O primeiro deles é uma rodovia trilateral conectando Índia, Myanmar e Tailândia. Um segundo projeto é o corredor multimodal Kaladan envolvendo rotas marítimas e terrestres para contornar Bangladesh, conectando o leste indiano aos estados do nordeste: a conexão envolve a ligação do porto oriental indiano de Calcutá com o porto de Sittwe em Myanmar, a partir do qual se faz a ligação pelo rio Kaladan com Paletwa ainda em Myanmar, para então conectar-se por estrada com o estado de Mizoram no nordeste indiano. O terceiro projeto é uma ferrovia Índia – Hanoi (Vietnã), que em 2017, ainda estava no papel, enquanto os demais projetos estavam em andamento. Seguiram-se outras iniciativas de integração infraestrutural, como o corredor entre

a Índia e o Mekong e a já mencionada carteira de projetos associadas à SASEC (Yhome 2017).

Em correspondência com os esforços de integração infraestrutural, os fluxos comerciais entre a Índia e os países CMLV (Cambodja, Myanmar, Laos e Vietnã) decuplicou entre 2004 e 2013, saltando de U\$ 1.1 bilhões para U\$ 11.2 bilhões. Neste último ano, o investimento indiano nestes países era estimado em U\$ 40.9 milhões. Estas cifras, embora expressivas, empalidecem em comparação com os investimentos da ASEAN nos países CMLV neste ano, que alcançaram U\$ 3.5 bilhões, enquanto a China sozinha investia cerca de U\$ 2 bilhões (Dixit 2015).

Além da integração infraestrutural, os intercâmbios comerciais foram impulsionados por acordos de livre-comércio, que resultaram em um aumento significativo da taxa de trocas internacionais da economia indiana, conforme já observado. Em 2005 foi assinado um tratado de livre-comércio com Singapura, país que acolhe uma significativa diáspora indiana. Entretanto, a expectativa de que este acordo servisse como uma porta de entrada para ASEAN, não se concretizou (Chanda 2017). Em 2009, um tratado de livre-comércio com a própria ASEAN foi assinado. Seguiram-se acordos com Japão, Malásia e Coreia do Sul, que em 2017, estavam em diferentes estágios de implementação. Negociações com Austrália, Nova Zelândia e Indonésia também estavam em curso. Neste processo, as trocas entre a Índia e os países ASEAN se multiplicaram por vinte em vinte anos, atingindo U\$ 77 bilhões em 2014-5 (RIS 2016, xxxi). No entorno imediato, a criação da SAFTA acordada em uma cúpula da SAARC em 2004, colocou a sub-região na via do livre-comércio.

Porém, há quem indique que esta proliferação de tratados bilaterais responde a um certo modismo, em lugar de constituir uma estratégia ponderada. Em termos comerciais, desde o início dos anos 2000 a Índia apresenta um déficit crescente com os países da ASEAN, uma vez que o aumento das importações não foi compensado por exportações. No setor de serviços há barreiras não comerciais, como a questão do idioma, que dificultam a expansão dos negócios indianos em países como o Japão e a Coreia (Chanda 2017).

Neste contexto, setores expressivos do capitalismo indiano recebem com reticência a proposta em curso de uma *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), visando constituir uma área de livre-comércio entre os dez países da ASEAN e o seis países com que ASEAN tem acordos de livre-comércio (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia). Segundo Chaturdevi, setores industriais aglutinados na Confederation of Indian Industry (CII) são contrários à iniciativa (Chaturdevi 2017). A RCEP é vislumbrada como uma alternativa à Trans-Pacific Partnership (TPP), uma iniciativa que engloba diversos países americanos e asiáticos, mas que exclui China e

Índia. Entretanto, para Arpita Mukherjee, a RCEP não ofereceria qualquer interesse econômico para a Índia, que tem assinado acordos comerciais por motivos políticos (Mukherjee 2017).

Entretanto, a aproximação mercantil com a China é motivo de apreensão, uma vez que o déficit comercial com este país também tem aumentado. Na realidade, a projeção chinesa sobre o sudeste asiático é uma preocupação subjacente à política indiana, na região e em outras partes. Por outro lado, receios similares quanto ao poderio chinês, em países como Tailândia, Myanmar e mesmo o Japão, tem favorecido a aproximação com a Índia (Hoda 2017). Todos os países do sudeste asiático tem algum nível de apreensão ou mesmo de hostilidade em relação à China, em função de conflitos passados (Laos, Camboja, Vietnã) ou tensões presentes.

No entorno imediato, a Índia se confronta com dilemas. De modo análogo ao que, no sudeste asiático, ocorre com a China, os pequenos países do subcontinente indiano enxergam com apreensão a projeção indiana. Este receio remete não apenas ao trauma da partilha e às diversas guerras com o Paquistão, mas também às intervenções em Bangladesh (1971, então Paquistão Oriental), Sri Lanka (1987) e ilhas Maldivas (1988). De fato, no começo de 2018 aventava-se novamente a possibilidade de intervenção da Índia em meio à crise política nas Maldivas (Kazmin 2018).

Por outro lado, os investimentos chineses no subcontinente indiano escalaram desde o lançamento da *One Belt, One Road Initiative* (BRI) em 2013. Trata-se de uma estratégia do governo chinês que evoca as antigas rotas da seda, visando intensificar as conexões mercantis do país na direção da Ásia Central e Europa (*Silk Economic Belt Road*), mas também na direção sul, articulando-se a variadas rotas marítimas (*Maritime Silk Road*). Neste contexto, a China tem se apresentado como um parceiro disponível, em circunstâncias em que a Índia não deseja, ou é incapaz de comparecer.

No Sri Lanka, os chineses financiaram a construção do porto de Hambantota no sul da ilha, que os indianos anteriormente recusaram, considerando-o caro. No final de 2017, menos de sete anos após a inauguração, o porto foi arrendado pelo governo cingalês aos chineses por 99 anos, diante da impossibilidade de pagar a dívida, integrando-se concretamente à BRI (Purushothaman 2017). No Nepal, o impacto dos investimentos chineses é notável em estradas, hidroelétricas e ferrovias, além do auxílio para a reconstrução do país após o terremoto de 2015, que matou mais de 9000 pessoas. Enquanto o investimento chinês era estimado em U\$ 8,3 bilhões em 2017, o compromisso indiano estava em U\$ 317 milhões. Neste ano, os comunistas venceram as eleições, renunciando uma maior aproximação entre o reino e a China. Em Bangladesh, onde as relações com a Índia tem evoluído favoravelmente,

o embaixador chinês anunciou investimentos da ordem de U\$ 10 bilhões em 2018, nos marcos da BRI. Mesmo a fidelidade do pequeno Butão, com quem a Índia cultiva “laços sagrados” afiançados pela dependência econômica (95% das exportações e 75% das importações), tem sido cortejado por investimentos chineses. Enquanto isso, Maldivas assinou o seu primeiro tratado de livre-comércio no final de 2017, justamente com a China.

Vista por este prisma, a política *Neighbors First* adotada pelo Primeiro-Ministro Narendra Modi desde 2014, emerge antes como uma reação à corrosão da hegemonia indiana no seu entorno imediato, do que como uma estratégia para afirmar o protagonismo do país na ordem mundial. A intenção de cultivar a fidelidade política dos vizinhos é movida sobretudo por preocupações ligadas à segurança, pois são países que oferecem mercados relativamente pequenos, de atração limitada para os negócios indianos. Por outro lado, estes países encontram na China oportunidades de negócios, mas também um trunfo político a ser utilizado nas negociações com a Índia: a chamada China card, ou seja, a possibilidade de manipular a aproximação com Beijing como forma de obter concessões de Delhi.

Entretanto, é no Paquistão que a presença chinesa se afirma de modo massivo. Neste país, o braço da BRI é o chamado *China-Pakistan Corridor*, envolvendo investimentos em infraestrutura em andamento estimados em U\$ 62 bilhões. Este montante equivale a todo investimento estrangeiro direto no país desde 1970, correspondendo a cerca de 22% do PIB paquistanês em 2015. O corredor atravessa a região de Kashmir, motivo de disputa entre a Índia e o Paquistão desde a partilha. O alcance geopolítico do corredor não está evidente: há quem considere as ambições chinesas limitadas, mas reações hostis ensaiadas por Trump podem tornar a aproximação com a China uma “profecia auto-realizável”, neste país que se constituiu como um enclave militar estadunidense na região (Ali: 2010). Por outro lado, esta movimentação aumenta a importância da Índia aos olhos dos Estados Unidos, vista pela gestão Obama como um possível pivô para isolar a China na Ásia (Kuruvilla: 2017).

Em relação ao Paquistão, a política comunalista do BJP liderado por Modi, calcada em uma instrumentalização da hostilidade religiosa para fins políticos, particularmente com os muçulmanos, não é auspiciosa. Entretanto, para além da retórica belicosa que mobiliza o nacionalismo indiano também contra a China, canais não-oficiais de diálogo continuam abertos. E se não há sinais de melhora substantiva nas relações, também não acredita-se que devam piorar.

Índia e África

Diante dos constrangimentos para projetar-se a oeste, na direção de Paquistão e Afeganistão, ou para o norte, onde está a China, negócios indianos têm se expandido na África em anos recentes. Apesar de dificuldades relacionadas à língua, à infraestrutura e à dimensão dos mercados, empresas indianas encontram maior abertura (*goodwill*) neste continente, de modo que setores diversos como a indústria de serviços (IT e telecomunicações), mineração, construção civil e a aquisição de terras (*land grabbing*), tem expandido suas atividades (Chanda 2017; Mazumdar 2017).

Importantes companhias de software como Tata Consultancy Services, Infosys e Wipro atuam na África, implementando operações de baixo custo para atender clientes que terceirizam serviços desde a Europa e a Ásia ocidental. Outras companhias visam o mercado africano de tecnologia da informação e comunicação (*ICT services*), onde a expansão da classe média pressiona a demanda por produtos e serviços, como a conectividade em redes de 3G e 4G. Exemplo deste interesse pelo mercado interno é a empresa indiana Bharti Airtel, que adquiriu as operações da Zain Telecommunications na África em 2010 e em 2015, tinha 70 milhões de assinantes em 17 países (Keene: 2015). Mineradoras indianas como a gigante ArcelorMittal investem em todo o continente. Ferro, carvão e ouro são os principais produtos, mas também há negócios ligados a metais raros e ao cobre. No início de 2018, a empresa de gás natural estatal GAIL, expandia negócios na Nigéria e em Gana. Ao mesmo tempo, a demanda indiana de matérias-primas fomenta a apropriação de terras na África. Embora seja difícil acessar estatísticas confiáveis sobre este tema politicamente sensível, um estudo indica que, em 2010, mais de 80 companhias indianas tinham investido cerca de U\$ 2.4 bilhões comprando ou alugando terras em países como Etiópia, Quênia, Madagascar, Senegal e Moçambique, em sua maioria utilizadas para produzir gêneros alimentares para o mercado indiano (CUTS 2014).

O comércio entre a Índia e a África quintuplicou entre 2005-06 e 2015-6, alcançando U\$ 52 bilhões em março 2016-17. O investimento direto indiano na África totalizava em 2012, U\$ 14 bilhões, convertendo o país no sétimo maior investidor estrangeiro no continente. Embora estes números sejam modestos em relação à totalidade dos negócios indianos no ultramar, os investimentos têm aumentado desde então, e as movimentações políticas também: a partir 2008, realiza-se periodicamente o Forum India-Africa. A mais recente cúpula foi realizada em Nova Delhi em 2015 e reuniu 41 chefes de Estado africanos (Dubey e Biswas 2016). Neste momento, a Índia era o maior investidor na Etiópia (incluindo massivas compras de terra), e estava

entre os cinco principais investidores estrangeiros em países como Quênia, Gana e Zâmbia.

De maneira geral, o Estado tem apoiado esta expansão, sem no entanto, desenvolver uma estratégia precisa até o momento (Chanda 2017). Nas palavras do presidente do Export Import Bank of India, “A história indiana (na África) é uma história de empreendedorismo privado” (Khare 2013). Porém, este banco entre outros, tem movimentado-se concretamente para impulsionar esta expansão mercantil.

Desde 2005, é permitido aos bancos indianos apoiar aquisições operadas por empresas nacionais no exterior. Especificamente, o programa Overseas Investment Finance do EXIM Bank visa abranger todo o ciclo de negócios relativo a investimentos indianos no exterior, financiando inclusive joint ventures ou empresas subsidiárias (*Wholly Owned Subsidiaries*). O banco oferece linhas de crédito para numerosas instituições na África, que no final de 2016, totalizavam US\$ 7.7 bilhões distribuídos em 44 países. No contexto da cúpula Índia-África em 2015, o banco anunciou o lançamento da *Kuzuza Project Development Company* (KPDC), que também tem a participação do *State Bank of India* e do ADB. Esta companhia trabalha para viabilizar projetos de infraestrutura com participação indiana na África, que segundo um estudo do Banco Mundial, oferece um atrativo mercado, requerendo investimentos da ordem de US\$ 90 bilhões por ano (Srivats 2015). No início de 2017, o banco levantou US\$ 10 bilhões por meio de emissão de títulos no mercado londrino (*London Stock Exchange*), recursos que serão destinados a apoiar projetos de exportação indiana e investimentos no exterior por meio de linhas de crédito de longo prazo (Money Control 2018). Em resumo, EXIM Bank indiano tem sido um parceiro na globalização de negócios indianos.

Neste contexto de crescente envolvimento mercantil com a África, foi lançado em 2017 o Asia-Africa Growth Corridor (AAGC), um acordo de cooperação econômica entre os governos da Índia, Japão e os países da África. Segundo o documento original, objetiva-se uma colaboração indo-japonesa para desenvolver a infraestrutura africana, inclusive em sua dimensão digital, tendo em vistas potencializar os nexos entre os países através do oceano Índico (RIS: 2017). Visualiza-se sobretudo um corredor marítimo com ramificações sobre os territórios, em uma evidente reação à “One Belt, One Road Initiative” chinesa, que prevê um braço estendendo-se sobre o mesmo Oceano Índico. Unidos pelo temor da projeção chinesa, Índia e Japão concertam esforços para expandir negócios na e com a África, visando também assegurar o suprimento de matérias-primas e alimentos que necessitam, ao mesmo tempo em que contrabalanceam a expansão chinesa na África e no Oceano

Índico².

Reflexões finais: o BJP de volta ao poder

A eleição de Narendra Modi como primeiro-ministro indiano em 2014 colocou o nacionalismo hindu novamente no comando do país, em um momento em que o partido do Congresso enfrenta a maior crise de legitimidade da sua história, enquanto a esquerda está reduzida à menor representação parlamentar desde a independência. Modi é um quadro do RSS, reputado por sua atitude *probusiness* e por métodos brutais de fazer política como governador de Gujراتi, Estado natal de Gandhi, onde é acusado de cumplicidade com o massacre de milhares de muçulmanos em 2002. Trata-se de um político rude mas carismático, adepto da espetacularização da política e do ativismo em redes sociais, que converte motivos hindus em objeto de marketing pessoal ou de negócios, projetando uma versão modernizadora do *hindutva*.

Adotando a consigna *Make in India*, Modi se propôs a aumentar a fatia do PIB industrial de 16% para 25% em 2022, criando 100 milhões de novos empregos. Sob sua presidência, a economia do país continuava crescendo em ritmo acelerado, tornando-se em 2017 a economia mais dinâmica do G-20, à frente da China, com uma taxa de crescimento superior a 7%. Em 2018, projeta-se que o PIB do país ultrapassará o Reino Unido e a França, convertendo a Índia na quinta economia mundial (Pinson e Stiel 2018).

Entretanto, as tendências já descritas perseveraram: embora o país fosse o nono destino mundial de investimento estrangeiro direto em 2016, poucos eram os investimentos *greenfield* e menor ainda a geração de empregos. Novos setores da economia tem sido abertos ao capital internacional, inclusive universidades, hospitais, bancos e o comércio varejista. Wal-Mart, que opera 21 lojas Best Price na Índia com o irônico slogan “fazer o pequeno negócio prosperar”, anuncia que multiplicará seus negócios nos próximos anos. Enquanto isso, o setor manufatureiro registrava, no segundo semestre de 2017, a perda de 87 mil empregos, em um país que precisa criar 1 milhão de empregos por mês para absorver o crescimento vegetativo da força de trabalho. Projeta-se que, em cinco anos, a população indiana superará a chinesa.

Em seu empenho de abertura externa e atração de investimento, Modi recuperou a ideia das ZES, mas nos marcos de uma estratégia política que objetiva limitar geograficamente a oposição à liberalização econômica entre

² Simultaneamente, os Estados Unidos propõem um corredor econômico Indo-Pacífico, visando conectar o sul da Ásia ao sudeste asiático, integrando os oceanos Índico e Pacífico (Yhome e Chaturvedy 2017, 28).

industriais e trabalhadores. O caminho chinês é frequentemente emulado entre os setores empresariais indianos, ainda que de forma velada (Mohanty: 2018). Ao mesmo tempo, o governo constituiu um *Project Development Fund* para apoiar indústrias indianas interessadas em instalar-se em polos manufatureiros nos países CLMV. Esta política, contraditória com a bandeira *Make in India*, é justificada com o argumento de que a competitividade da indústria indiana aumentará, trazendo no longo prazo práticas e tecnologias mais avançadas para o país. Também a África tem atraído algumas indústrias indianas, como é o caso da fabricante de transformadores que anunciou a instalação de uma fábrica em Zâmbia em 2018, beneficiando-se do cobre local.

Enquanto Modi promete menos burocracia e tapete vermelho para os negócios internacionais, sua política doméstica é marcada pelo obscurantismo e pela repressão. Apesar da superfície constitucional, o governo opera em estado de exceção permanente, manipulando um agressivo nacionalismo hindu em meio a práticas autoritárias. Denuncia-se o crescimento de uma cultura de impunidade, enquanto ONGs, intelectuais, ativistas e estudantes são perseguidos. No mesmo mês em que Modi foi ovacionado no Fórum Econômico de Davos em 2018, intocáveis (*dalits*) paralisaram a capital financeira do país, Mumbai, enquanto a principal universidade do país em Nova Delhi (JNU) estava em convulsão permanente. Há um crescente mal-estar, sob um governo comparado ao fascismo por intelectuais de diferente extração (Vanaik 2017a).

A base social do BJP inclui grandes capitais, inclusive aqueles derivados da hinduização do consumo, como a indústria de produtos ayurvédicos; proprietários rurais; a classe média reativa à corrupção endêmica no INC; a diáspora indiana; parte do lumpenproletariado, entre a juventude sem trabalho e os intocáveis. À falta de um projeto político que vá além da arte de vencer eleições, na qual se tornou mestre, a política do BJP se volta contra o horizonte historicamente associado ao partido do Congresso: a comissão de planejamento estatal foi suprimida, enquanto o governo não apresenta nem produz dados estatísticos, desprezados como coisa de esquerda; ao mesmo tempo, manipula a linha da pobreza a seu favor; as estruturas de empréstimo de longo prazo se esvaziaram, e assim como outros instrumentos do desenvolvimentismo, tornam-se comerciais. Mesmo as leis sociais promulgadas em anos recentes estão ameaçadas. No plano da economia internacional, Arpita Mukherjee, pesquisador do prestigiado *Indian Council for Research on International Economic Relations* (Incier) queixava-se de que o BJP não acredita em pesquisa de longo prazo e portanto, tende a tomar decisões cada vez menos informadas – por exemplo, relacionadas à adesão a RCEP (Mukherjee 2017).

No plano econômico, o sentido da gestão do BJP é abrir e desregular o mercado interno com vistas a atrair investimento estrangeiro, ao mesmo tempo em que apoia a projeção de negócios indianos considerados competitivos em nível internacional. Na política externa, esta dinâmica aprofunda as tendências já analisadas: liderança política no entorno regional (*Neighbors first*); integração infraestrutural com o sudeste asiático visando conectar-se a cadeias globais de valor (*Act East*); expansão mercantil em direção à África. Todos esses movimentos levam em conta a projeção chinesa, na região e no mundo.

Estes objetivos por vezes se sobrepõem. Recentemente, a Índia liderou o grupo de quatro países que forçou o cancelamento da 19ª cúpula da SAARC prevista para setembro de 2016 no Paquistão, alegando que este país não oferecia proteção suficiente contra atos de terrorismo. Na sequência, o país aproveitou a reunião dos BRICS em Goa para promover um encontro entre BRICS e BIMSTEC, em uma manobra que aprofundou a exclusão do Paquistão e foi descrita pela imprensa local como “um golpe de mestre” (Gatty 2016; The Hindu 2016).

Em BIMSTEC, convergem os objetivos indianos de liderança política e integração econômica. Prabir De citava três motivos para acreditar que a iniciativa enfim, decolara: instalou-se uma secretaria permanente em Dhaka, comandada por um ativo secretário geral, Sumith Nakandala (cujo mandato expirou em agosto de 2017). Em segundo lugar, os acordos de fronteiras terrestres entre a Índia e Bangladesh, e marítimas entre Bangladesh e Myanmar, removeram os últimos obstáculos diplomáticos à integração infraestrutural. Finalmente, a continuidade das tensões entre Índia e Paquistão deve condenar a SAARC a uma lenta evolução, favorecendo foros alternativos (De 2017).

Quanto à SASEC, a iniciativa do ADB contabilizava, em julho de 2016, 40 projetos já completados ou em andamento, totalizando investimentos de US\$ 7.7 bilhões. Há uma sobreposição (ou complementariedade, segundo o enfoque) em relação a BIMSTEC, pois como vimos, esta última se propõe a integrar a Índia aos mercados da Asean e além, enfatizando a conectividade infraestrutural com o sudeste asiático. Ao mesmo tempo, a recente parceria com o Japão em torno do AAGC potencializará a conexão marítima a partir da África. No conjunto, enquanto os chineses projetam corredores norte-sul nos marcos da BRI, a Índia se engaja em corredores leste-oeste, amealhando no processo parceiros igualmente preocupados com a expansão chinesa, como é o caso do Japão.

Do ponto de vista da orientação geral da política externa recente, a clivagem entre o partido do Congresso e o BJP parece secundária. Desde a inflexão operada nos anos 1990, o norte prevalente é negociar os termos da

integração do país à globalização. Nesta perspectiva, disputa-se o ritmo e o tempo do processo, mas não a sua direção. Evidentemente, há diferenças: Modi rompeu com a prática dos chefes de Estado indianos que, ao visitarem Israel, também visitam a Palestina. Tampouco insiste na criação de um Estado Palestino que tenha como capital Jerusalém Oriental, posição tradicionalmente sustentada pelo país. De modo perverso, o nacionalismo hindu flerta com o nacionalismo judeu, ambos apoiados na hostilidade aos muçulmanos, com o beneplácito da Casa Branca.

Se a política não é igual, a diferença tem um limite, que é o insulamento da economia. De modo geral, o BJP diferencia-se em relação ao partido do Congresso não por causa da economia, mas da política. Ironicamente, a ideologia de ambos partidos remete a um nacionalismo econômico que, na prática, foi enterrado. Se o próprio Congresso cavou o buraco nos anos 1990, o BJP empenha-se em jogar a pá de cal. Ainda que a ideologia econômica do hindutva remeta ao *Swadeshi* (autosuficiência), o BJP no poder revela-se comprometido com liquidar o horizonte associado ao partido do Congresso, o que inclui a industrialização nacional, o secularismo e o não-alinhamento, além de uma tibia remissão ao socialismo. Em seu lugar, vislumbra-se o capital transnacional, a política comunal e o alinhamento com os Estados Unidos, referidos à ideologia do nacionalismo hindu.

A polarização entre a política congressista e o BJP é real: a política comunal faz vítimas à bala, e não apenas com miséria. Porém, esta polarização também cumpre uma função conservadora, elidindo do debate alternativas que enfrentem os dilemas estruturais da sociedade indiana. Pois como diz um provérbio no país, quando dois elefantes brigam, quem sofre é a grama.

Mas se o partido do Congresso apanha, o nacionalismo hindu não se contenta em bater. O sentido da política do BJP vai além de demolir o que resta do elefante nehruviano, pois ameaça a própria existência da grama, transformando o solo da política indiana em uma areia movediça, que arrisca a envolver o país na barbárie.

REFERÊNCIAS

- ADB. 2016. *Asian Economic Integration Report*. Manila: ADB, 2016.
- Ali, Tariq. 2010. *Duelo. O Paquistão na rota de vôo do poder americano*. Rio de Janeiro: Record.
- . 1992. *Los Nehru y los Gandhi. La dinastia de la India*. Buenos Aires: Vergara, 1992.

- Boillot, Jean-Joseph. 2016. *L'économie de l'Inde*. Paris: La Découverte, 2016.
- Bardhan, Pranab. *Awakening giants, feet of clay. Assessing the economic rise of China and India*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Bonu, Sekhar. Director SARC/SArD - ADB. 2012. *South-Asia sub-regional economic cooperation (SASEC): building block between South & East Asia*. Seminar presentation. September, 2012.
- Bose, Prasenjit. 2013. Capital flows and external vulnerability. *Examining recent trends in India*. Disponível em: <http://macroscan.org/anl/apr13/pdf/Capital_Flows.pdf>. Acesso em 4/2/2018.
- Chandra, Bipan (org). 1998. *India's struggle for independence*. New Delhi: Penguin.
- Chandra, Bipan, Mridula Mukherjee and Aditya Mukherjee (org). 2008. *India's since independence*. New Delhi: Penguin.
- Chandra, Pratyush. 2002. 'Linguistic-Communal Politics and Class Conflict in India'. In Panitch, Leo; Leys, Colin (org.). *Fighting identities. Race, religion and ethno-nationalism*. London: Merlin Press.
- Chandrasekhar, C. P., and Jayati Gosh. 2011. *The market that failed. Neoliberal economic reforms in India*. Reprinted. New Delhi: Leftword.
- CUTS (Consumer Unity & Trust Society). 2014. *Indian Investments in Mining and Agriculture in Africa Impact on Local Communities*. Jaipur: CUTS International.
- Datta, Sreesadha. 2017. 'India: The Bridge Linking South and Southeast Asia'. In Yhome, K.; Chaturdevy, Rajeev Ranjan (ed.). *Emerging trans-regional corridors: South and Southeast Asia*. New Delhi: Observer Research Foundation.
- Delacroix, Guillaume. 2018. 'Bombay submergée par une vague de paysans en colère.' Paris: Le Monde. 12/3/2018.
- Dixit, Nishant. 2015. "CLMV in India's 'Act East' Policy. In *Asean Briefing*. 13/3/2015. Disponível em: <https://www.aseanbriefing.com/news/2015/03/13/cmlv-in-indias-act-east-policy.html>. Acesso em 2/3/2018.
- Dubey, Ajay Kumar, and Aparajita Biswas. 2016. *India and Africa's partnership: a vision for a new future*. Springer: New Delhi.
- Gatty, Harsha Raj. 2016. 'BIMSTEC in BRICS: A mini-SAARC summit in the making?'. *Indian Express*. Disponível em: <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/bimstec-in-brics-3085375/>. Acesso em 24/1/2017.
- Guha, Ramachandra. 2007. *India after Gandhi: the History of the World's Larg-*

- est Democracy*. New Delhi: Picador. India Resource Center. "Campaign to hold Coca Cola accountable". Disponível em: <http://www.indiare-source.org/campaigns/coke/>. Acesso em 2/2/2018.
- Kazmin, Amy. 2018. 'Maldives lashes out at calls for India military intervention'. New Delhi. *Financial Times*, 14/2/2018. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/332a5b1a-1155-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb>>. Acesso em 24/3/2018.
- Keene, Stephanie. 2015. 'India's ICT companies lead the way to further Indian investment in Africa'. *Cov Africa*, 24/3/2015. Disponível em: <<https://www.covafrika.com/2015/03/indias-ict-companies-lead-the-way-to-further-indian-investment-in-africa/>>. Acesso em 2/2/2018.
- Khare, Vineet. 2013. China and India: the scramble for business in Africa. *BBC*: 5/8/2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-23225998>>. Acesso em 26/2/2018.
- Mohanty, Manoranjan. 2018. "China's transformation. Sucess Story and the sucess trap". *Lecture*. Paris, 21/3/2018.
- Money Control. 2018. *EXIM Bank raises \$10 billion in London Stock Exchange bond issue*. Money Control issue. 28/1/2018. Disponível em: <<https://www.moneycontrol.com/news/india/news-highlights-of-the-day-exim-bank-raises-10-billion-in-london-stock-exchange-bond-issue-2492379.html>>. Acesso em 23/2/2018.
- Mukherjee, Aditya. 2002. *Imperialism, nationalism and th making of the Indian capitalist class (1920-1947)*. New Delhi: Sage.
- Neeraj, Jain. 2006. *Globalisation or recolonisation?* Pune: Alka Joshi.
- Palit, A. 2016. "India's Act East Policy and Implications for Southeast Asia." *Southeast Asian Affairs* 2016, 1, 81-91. Project MUSE, muse.jhu.edu/article/627452.
- Pande, Aparna. 2017. *From Chanakya to Modi. The evolution of India's foreign policy*. Harper Collins: Noida.
- Pinson, Grégoire, and Nicolas Stiel. 2018. "L'Inde prometeuse de Modi". In: *Challenge. Le news de l'économie*, 48-53.
- Prashad, Vijay. 2015. *No free left. The futures of Indian Communism*. New Delhi: Leftword.
- RIS (Research and Information System). 2016. *Asean- India Development and cooperation report 2015*. New Delhi: Routledge.
- RIS. 2011. *Expansion of North East India's trade and investment with Bangladesh and Myanmar. An assessment of the opportunities and constraints*. New

Delhi: RIS.

Rothermund, Dietmar. 1993. *An economic history of India*. London: Routledge.

SADC Regional Indicative Strategic Development Plan 2003. Disponível em: <http://www.sadc.int/files/5713/5292/8372/Regional_Indicative_Strategic_Development_Plan.pdf>. Acesso em 20/1/2017.

Sajjanhar, Ashok. 2016. 'BRICS, BIMSTEC, and Anti-Terrorism: What Did India Accomplish?' *The Diplomat*. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/10/brics-bimstec-and-anti-terrorism-what-did-india-accomplish/>>. Acesso em 2/2/2017.

Shiva, Vandana. 2005. *India divided. Diversity and democracy under attack*. New York: Seven Stories.

Srivats, K. R. 2015. "Exim Bank supported Kukuza Project Development Co takes off". *The Hindu bussiness line*, 28/7/2015. Disponível em: <<https://www.thehindubusinessline.com/money-and-banking/exim-bank-supported-kukuza-project-development-co-takes-off/article7474131.ece>>. Acesso em 2/2/2018.

The Hindu. 2016. 'BIMSTEC a sunny prospect in BRICS summit at Goa'. *The Hindu*. 16 Oct, 2016. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/international/south-asia/BIMSTEC-a-sunny-prospect-in-BRICS-summit-at-Goa/article16072254.ece>>. Acesso em 13/2/2017.

Tomlinson, B. R. 1993. *Economy of modern India*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vanaik, Achin. 2017a. *The rise of Hindu Authoritarianism*. London: Verso.

Velasco e Cruz, Sebastião. 2007. *Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP.

Verghese, B. G. 2001. *Reorienting India. The new geo-politics of Asia*. New Delhi: Konark.

World Bank Group. 2015. South Asia Regional integration. Program brief. *World Bank Group*, 2015, 7.

Yahya, F. 2003. "India and Southeast Asia: Revisited." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 25, 1, 79-103. Project MUSE, muse.jhu.edu/article/387706.

Yhome, K., and Rajeev Ranjan Chaturvedy. 2017. *Emerging trans-regional corridors: South and Southeast Asia*. New Delhi: ORF.

Entrevistas (8 a 21 Agosto, em Bangalore e Nova Delhi):

ABDUL NAFEY. Departamento de Relações Internacionais (JNU)

- BHUTANI, Shalini; SEGUPTA, Ranja. Third World Network
- CHANDA, Rupa. Indian Institute of Management Bangalore (IIMB)
- CHANDRASEKHAR, C. P.. Economista, School of Social Sciences (JNU)
- CHATURDEVI, Sachin. Diretor Geral do Research and Information System for Developing Countries (RIS)
- DE, Prabir. Research and Information System for Developing Countries (RIS)
- GUPTA, Pralok. Centre for World Trade Organization (WTO) Studies
- HODA, Anwarul. International Centre for Trade and Sustainable Development
- KURUVILLA, Benny. Transnational Institute
- MAZUMDAR, Surajit. Centre for Economic Studies and Planning (JNU);
- MENON, Gayatri. Socióloga e professora na Azim Premji University (APU)
- MUKHERJEE, Adithia. Historiador e professor na Jawaharlal Nehru University (JNU);
- MUKHERJEE, Arpita. International Growth Center (ICRIER)
- NIELSEN, Alf. Sociólogo especializado em Índia.
- PHELAN, Fleachta. Doutoranda, School of International Studies, New Delhi.
- PURUSHOTHAMAN, Chithra. Pesquisadora do Institute for Defense Studies and Analyses
- REWA, Pranjal. Newsclick Director.
- RoyChowdhuri, Supriya. Institute for Social and Economic Change.
- SUNDAR, Aparna Sundar. Socióloga e professora na Azim Premji University (APU)
- TANEJA, Nisha. Indian Council for Research On International Economic Relations.
- VANAIAK, Achin. University of Delhi.
- YADAV, Yogendra. Dirigente político.
- YHOME, K. Observer Research Foundation (ORF)

RESUMO

O objetivo deste texto é contextualizar os movimentos da política externa indiana, particularmente em relação ao seu entorno regional, à luz da dinâmica da economia e da política em anos recentes. Com este propósito, o texto analisa a inflexão rumo à liberalização econômica operada desde o início dos anos 1990, para então examinar o crescimento econômico no século XXI, apontando o alcance e os limites deste processo. No plano político, analisamos a corrosão de legitimidade e o decorrente esvaziamento da hegemonia do Indian National Congress (INC) na política nacional, o que favoreceu a ascensão de forças identificadas com o nacionalismo hindu e a política comunal, notadamente o BJP. No conjunto, observa-se um distanciamento em relação às referências basilares da política indiana prevalente desde a independência, sob a liderança do partido do Congresso: nacionalismo econômico, secularismo político e não-alinhamento internacional. Neste contexto, a orientação geral da política externa indiana também modificou-se. O texto analisa alguns desdobramentos desta inflexão para o contexto regional, focalizando a maior relevância dos vizinhos imediatos (Neighbors first policy); a ênfase na conectividade infraestrutural com o sudeste asiático (Look East e Act East policies); e recentemente, a intensificação de negócios no continente africano. No conjunto, a ambição de um horizonte civilizatório alternativo diante da Guerra Fria que caracterizou a política nehruviana cedeu lugar a uma racionalidade pragmática que, aceitando a liderança dos Estados Unidos, projeta estratégias consonantes com as exigências mercantis que caracterizam a globalização.

PALAVRAS-CHAVE

Índia; Sudeste Asiático; Integração Regional; Look East policy; Neighbors first.

recebido em 18 de maio de 2018.

Aprovado em 26 de junho de 2018.