

JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

*Volume 4, Número 1, Maio de 2015*

**Manipulando os Limites de Mandato  
na América Latina**

*Javier Corrales e Michael Penfold*

---

**O Desafio da China**

*Andrew Nathan*

---

**O Sistema Político na Rússia:  
Imperialismo e Decadência**

*Lilia Shetsova*

---

**Nacionalismo Hindu no Poder**

*Ashutosh Varshney*

**CONSELHO EDITORIAL**

*Bernardo Sorj*

*Sergio Fausto*

*Diego Abente Brun*

*Mirian Kornblith*

**CONSELHO ACESSOR**

*Fernando Henrique Cardoso*

*Larry Diamond*

*Marc F. Plattner*

*Simon Schwartzman*

**TRADUÇÃO**

*Fabio Storino*

**REVISÃO TÉCNICA**

*Sergio Fausto (coord.)*

*Isadora Carvalho*

## Apresentação

Abrimos essa edição com um artigo sobre as sucessivas mudanças nas regras da reeleição presidencial na América Latina ao longo dos últimos sessenta anos. A nova edição do *Journal of Democracy* em Português também reúne três artigos sobre duas potências emergentes no presente (China e Índia) e uma potência do passado que, embora em decadência, ainda joga o grande jogo da geopolítica mundial (a Rússia).

O primeiro artigo dessa edição se refere ao “relaxamento dos limites constitucionais aos mandatos presidenciais” na América Latina, expressão utilizada por Javier Corrales e Michael Penfold para se referir à remoção de limites à reeleição dos presidentes da região nos últimos vinte anos. Os autores estranham a pouca atenção dada a essa tendência na América Latina uma vez que, em outras regiões, o “enfraquecimento dos limites constitucionais à reeleição tem sido considerado um mau presságio para o desenvolvimento da democracia”. Os dados empíricos utilizados no artigo revelam que, quando do retorno à democracia, a maioria dos países latino-americanos proibia a reeleição ou a permitia apenas de modo não consecutivo. Desde então, a tendência dominante tem sido a de introduzir a reeleição consecutiva por uma só vez. Alguns países, porém, removeram por completo os limites à reeleição, como a Venezuela e a Nicarágua e, agora, se depender da vontade do presidente Rafael Correa, também o Equador.

Diante desse quadro, os autores indagam sobre os efeitos dessas mudanças sobre a qualidade das democracias. Para responder à questão, recorrem a dados eleitorais de dezoito países latino-americanos e demonstram que a possibilidade de reeleição consecutiva aumenta muita a chamada “vantagem do incumbente”: no período estudado,

apenas dois presidentes foram derrotados em suas tentativas de se re-eleger. Além disso, a reeleição não consecutiva amplia a presença de ex-presidentes entre os candidatos à presidência. Ambas as modalidades de reeleição provocam menos e não mais alternância entre as elites políticas na América Latina, tanto dentro dos partidos como entre os partidos. O aumento da “vantagem do incumbente” pode comprometer estruturalmente o equilíbrio das disputas eleitorais e favorecer mudanças institucionais desfavoráveis à democracia e ao Estado de Direito. A suspensão de qualquer limite à reeleição é o caso extremo, já indicativo de um avançado grau de deterioração do regime democrático. Mas na visão dos autores, qualquer modalidade de reeleição merece ser vista com cautela. Em outras palavras, para eles: reeleição, melhor não tê-la, mas se a tiver, que seja com direito a uma só vez consecutiva (e com o fortalecimento de instituições que contrabalancem a “vantagem do incumbente”).

Em “O Desafio da China”, Andrew Nathan parte da constatação de que sob a liderança de Xi Jinping, eleito presidente em 2013, os chineses já não seguem mais o mantra de Deng Xia Ping, “esconder a nossa luz e alimentar a nossa força”, tampouco o de Jian Zeming, “aumentar a confiança, reduzir os problemas, desenvolver a cooperação e não buscar a confrontação”. Fortalecida como potência econômica e mesmo militar, a China se tornou mais assertiva em suas ações de política externa. Estaria a nova liderança chinesa empenhada em moldar o mundo à imagem e semelhança do autoritarismo do seu regime político? A resposta do autor é negativa. A seu ver, a tentativa de solapar regimes democráticos no exterior seria literalmente um mau negócio para quem está interessado em promover o crescimento da sua economia usando a globalização a seu favor. Em uma palavra, o maoísmo revolucionário é página virada na história chinesa.

Isso não significa, porém, que a liderança chinesa seja indiferente à disputa por poder e prestígio internacionais entre um capitalismo estatal à moda de Pequim e outro, mais liberal, à moda de Washington.

Nathan analisa seis tipos de ação política através das quais a China busca influenciar outros países, principalmente na África e na Ásia, bem como organismos multilaterais, a exemplo do Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos. À medida que se consolida como grande potência, a China tenderá a intensificar essas ações, a menos que seu regime sofra mudanças que por ora não estão no horizonte. No entanto, conclui o autor, o maior desafio às democracias não estaria em Pequim, mas no interior das próprias democracias, às voltas com dificuldades crescentes para atender às suas próprias promessas de um governo representativo.

Se a China aposta na estabilidade de suas relações externas, a Rússia tem uma estratégia deliberada de confrontação com o Ocidente. Ao menos, esta é a visão que Lilia Shetsova apresentada em seu artigo “O Sistema Político na Rússia: Imperialismo e Decadência”. Para a autora, que durante vinte anos foi pesquisadora sênior do Centro Carnegie em Moscou, a cada vez mais agressiva política externa do Kremlin refletiria não a força, mas sim a fraqueza, do regime organizado em torno da liderança unipessoal de Putin. Suas fontes de legitimidade interna estão secando. A atividade econômica, que já vinha em marcha lenta, mergulha este ano em recessão com a queda abrupta do preço do petróleo, ferindo gravemente a galinha dos ovos de ouro da Rússia. Com uma economia dependente da indústria petrolífera e uma população que diminui e envelhece, o Estado russo terá dificuldades crescentes para impedir a decadência dos níveis de renda e bem-estar de sua população. Na verdade, as sombras do futuro já se projetam sobre o presente: ao invés de aumentar, a expectativa de vida na Rússia tem diminuído nos últimos anos. Resta a Putin, portanto, a carta do inimigo externo. A anexação da Criméia e o confronto com o Ocidente em torno da Ucrânia catapultaram a popularidade do presidente russo. Conforme dados citados pela autora, os índices de aprovação a Putin coincidem com a opinião prevalecente, em mais de 80% da

população, de que a Rússia é vítima de um cerco promovido por seus inimigos.

Shetsova enxerga na anexação da Criméia um grave sinal de alerta. A Rússia estaria disposta a interpretar as normas internacionais a seu modo. Ela não crê que a anexação desse (ex?) território ucraniano represente apenas um movimento defensivo de Putin, no espaço que ele considera ser a esfera da influência de seu país. Acredita que na Ucrânia se trava um confronto que prenuncia um conflito em escala mais ampla entre a Rússia e o Ocidente. Chega a falar em “confronto de civilizações”. No longo prazo, Putin não tem como vencer esse confronto. Mesmo assim, argumenta, precisa promovê-lo para dar sobrevida ao regime político que se organiza em torno de sua liderança. Concentrando o poder, os bens e as ferramentas de repressão do Estado nas mãos das mesmas pessoas, egressos da antiga KGB, como Putin, o regime não tem disposição ou capacidade para se autorreformular e já não pode mais sustentar-se sem alimentar ativamente o mito de que a Rússia é uma fortaleza sitiada. A autora não se arrisca a dizer até onde o presidente russo estaria disposto a chegar em sua estratégia de romper o cerco, mas não hesita em afirmar que o regime russo “transformará a sua própria degradação em um problema global”.

No artigo sobre a Índia, “Nacionalismo Hindu no Poder”, Ashutosh Varshney aborda um aspecto nem sempre salientado da “maior democracia do mundo”. Nem por isso o texto se limita às fronteiras da Índia. A questão em pauta são as relações entre o nacionalismo hindu, agora no poder, e a minoria muçulmana, que representa 13% da população indiana. Como se sabe, a Índia tem como vizinho o Paquistão, país de maioria muçulmana. Desde que há sessenta e oito anos os dois países nasceram, com o término do domínio britânico sobre o subcontinente indiano, por quatro vezes já entraram em guerra e até hoje têm disputas de soberania sobre o território da Caxemira. Não faltaram também conflitos entre hindus e muçulmanos

na Índia. Neste século, o de maior gravidade ocorreu em 2002, em Gujarat, justamente o estado então governado por Narendra Modi, eleito primeiro ministro da Índia em maio de 2014, com o respaldo da coalizão liderada por seu partido, Representante do nacionalismo hindu, o Partido do Povo Indiano (BJP), já esteve no poder entre 1998 e 2004, mas não contou, como agora, com uma maioria confortável no Parlamento. Representaria tal situação grave ameaça aos direitos da minoria muçulmana, cuja lealdade à Índia é até hoje posta em dúvida pelos nacionalistas hindus?

Para responder a essa pergunta, Varshney divide sua análise em quatro partes. Começa por examinar os dados eleitorais do último pleito, que mostram ter o BJP conquistado apenas 8,5% dos votos muçulmanos, o dobro das eleições anteriores, mas ainda assim uma fração muito pequena, indicando a persistência de uma grande desconfiança destes em relação ao Partido do Povo Indiano. Em seguida, faz breve excursão pela ideologia do nacionalismo hindu, reconhecendo que ali ainda se encontram “ideias alarmantes” – como exemplo, cita o líder de uma organização ligada ao BJP que, após a vitória de Modi, declarou ser necessário que os muçulmanos respeitem os sentimentos hindus “senão por quanto tempo irão sobreviver?”. Na terceira parte do artigo, o autor trata de explicar por que os dados eleitorais e a ideologia nacionalista não devem levar a conclusões precipitadas sobre o destino da minoria muçulmana na Índia. Os riscos aos direitos dessa minoria encontrariam freios na divisão eleitoral e ideológica dos hindus (o nacionalismo extremado é concentrado entre os religiosos), no sistema eleitoral (embora reduzido em seu tamanho, o voto muçulmano, quando coeso, pode ser decisivo em grande parte dos distritos eleitorais) e no próprio interesse do BJP em promover uma agenda de estímulo ao investimento e ao crescimento, o que não se coaduna com o acirramento de conflitos étnicos-religiosos.

Varshney conclui com uma nota de otimismo, sem deixar de fazer um alerta: “É provável que a moderação prevaleça. É possível que

haja discordância entre grupos sociais, mas não distúrbios civis de larga escala. E, se houver, a saúde da democracia indiana irá, sem dúvida, deteriorar-se.”

Enfim, quatro artigos e farto material para a reflexão. Boa leitura.

**Bernardo Sorj e Sergio Fausto**  
*Diretores de Plataforma Democrática*

# Manipulando os Limites de Mandato na América Latina\*

*Javier Corrales e Michael Penfold*

*Javier Corrales é professor de Ciência Política do Amherst College. Michael Penfold é professor do Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) em Caracas, com especialização em políticas públicas, economia política e negócios internacionais na América Latina. São os autores de Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela [Dragão nos trópicos: Hugo Chávez e a economia política da revolução na Venezuela] (2011).*

O debate sobre a consolidação democrática na América Latina evoluiu para um debate sobre a qualidade das instituições democráticas na região. Ao avaliar as instituições democráticas da região, muitos acadêmicos têm focado nas consequências políticas do desenho constitucional, em particular seu impacto sobre a separação dos poderes. Poucos estudos, no entanto, têm focado em uma das mais importantes tendências constitucionais na América Latina em tempos recentes: o relaxamento dos limites dos mandatos presidenciais.<sup>1</sup> É surpreendente a pouca atenção dada a esse tema dado que, em outras regiões, a tendência à reeleição presidencial tem sido considerada por alguns acadêmicos como um mau presságio em relação ao desenvolvimento democrático<sup>2</sup> e, na América Latina, gera certa polêmica, com muitos

eleitores considerando o afrouxamento dos limites de mandato algo fortemente questionável.

A proibição de reeleição e o limite de mandato foram adotados na América Latina no século 19 para evitar o caudilhismo, o continuísmo e a concentração de poder nas mãos do Executivo.<sup>3</sup> Nas últimas duas décadas, no entanto, inúmeros países da região romperam com esse legado constitucional e introduziram, por meio de legislação, assembleias constituintes, decisões judiciais ou referendos, mudanças constitucionais permitindo ou expandindo as reeleições. Em alguns casos, tais mudanças foram modestas, permitindo aos presidentes cumprir um novo mandato consecutivo (após o qual a reeleição era proibida ou o titular precisava aguardar pelo período de um mandato até poder concorrer novamente). Em alguns poucos casos, as mudanças permitiram que os presidentes disputassem o cargo indefinidamente.

Na visão de alguns acadêmicos, o relaxamento dos limites de mandato presidencial, per se, não é necessariamente danoso à democracia, e pode até aumentar a *accountability*.<sup>4</sup> Afinal, limitar a reeleição significa limitar não apenas o direito de um presidente mas, também, o de escolha dos eleitores. Em resumo, foi esse o argumento usado pela corte constitucional da Nicarágua em 2009 para declarar como “inaplicável” o artigo da constituição que proibia reeleições consecutivas. Além disso, poder-se-ia dizer que um presidente que disputa a reeleição está mais sujeito à responsabilização pelos eleitores do que um que não pode mais se candidatar — argumento já usado por Alexander Hamilton.

Outra escola de pensamento argumenta que limites mais estritos, e *não* mais frouxos, fortalecem a democracia ao aperfeiçoar (na verdade, forçando) a alternância de poder, dentro de um partido e entre partidos políticos. Isso se baseia na ideia de que os atuais ocupantes do cargo, por conta dos benefícios de estar no poder, possuem uma vantagem eleitoral inata sobre praticamente qualquer outro cidadão

do país.<sup>5</sup> Limites mais estritos de mandato também reduziriam os custos de estar na oposição. Permitiriam que membros da oposição estimassem as chances de chegar ao poder num futuro próximo, portanto tornando-os mais propensos a aceitar as regras do jogo, porque sabem que seu maior rival — o presidente em exercício — será obrigado a deixar o cargo. De acordo com esses acadêmicos, portanto, o relaxamento dos limites de mandato fere a democracia porque diminui a alternância de poder.<sup>6</sup>

Uma maneira de avaliar esse debate é focar nas chances de eleição dos titulares. Aqueles que possuem o direito de disputar a reeleição possuem mais chances de vencer do que seus oponentes? Presidentes em exercício são reeleitos por margens maiores do que os demais candidatos vencedores? Se essas margens forem altas, isto se deve às realizações de um presidente durante seu exercício ou são meramente uma consequência de estar ocupando o cargo? Responder a essas questões nos permitirá aferir se a tendência à reeleição na América Latina está de fato exacerbando ou limitando as vantagens dos titulares.

Para responder a essas questões, examinamos primeiro a evolução das diferentes regras disciplinando a reeleição presidencial na América Latina, incluindo a frequência com que os presidentes da região conseguiram mudar essas regras. Depois, usando nosso banco de dados contendo 137 eleições presidenciais em dezoito países entre 1953 e 2012, analisamos os resultados das eleições, concluindo que o direito à reeleição aumenta a vantagem eleitoral dos titulares.

## **Mudando as regras**

Em todos os sistemas presidencialistas, a constituição define as regras que delimitam o mandato ao menos do Poder Executivo, quando não de todos os poderes.<sup>7</sup> A democracia é inconcebível sem regras que definam o início e o fim dos mandatos. Além da duração de cada mandato, constituições democráticas costumam definir o número de

vezes que um cargo pode ser exercido, e quando. Em geral, as constituições ou proíbem os presidentes em exercício e os ex-presidentes de concorrer à reeleição, ou os permitem disputar novamente o cargo e prescrevem as condições sob as quais poderão fazê-lo. Há ao menos quatro modalidades de reeleição:

1) Proibição total de reeleição.

2) Apenas uma reeleição não consecutiva: o titular pode ser reeleito, mas precisa aguardar um dado número de mandatos para poder candidatar-se novamente.

3) Reeleições consecutivas limitadas: o titular pode disputar novas reeleições, mas apenas um determinado número de vezes.

4) Reeleições ilimitadas: não há limite constitucional ao número de vezes que o presidente em exercício ou um ex-presidente pode disputar a reeleição, nem à sua sequência.

**Tabela: Modalidades de reeleição presidencial na América Latina**

País	Mandato presidencial	Modalidade de reeleição	Presidentes anteriores...
Argentina	4 anos	Máximo de dois mandatos consecutivos	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
Bolívia	5 anos	Máximo de dois mandatos consecutivos	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
Brasil	4 anos	Máximo de dois mandatos consecutivos	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
Chile	4 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
Colômbia	4 anos	Máximo de dois mandatos consecutivos	Não podem concorrer novamente.
Costa Rica	4 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar pelo período de dois mandatos.
República Dominicana	4 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar pelo período de um mandato.

País	Mandato presidencial	Modalidade de reeleição	Presidentes anteriores...
Equador	4 anos	Máximo de dois mandatos consecutivos	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
El Salvador	5 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar por pelo menos um ano.
Guatemala	4 anos	Reeleição proibida	Não podem concorrer novamente.
Honduras	4 anos	Reeleição proibida	Não podem concorrer novamente.
México	6 anos	Reeleição proibida	Não podem concorrer novamente.
Nicarágua	5 anos	Reeleições ilimitadas	Podem concorrer sem restrições.
Panamá	5 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar pelo período de dois mandatos.
Paraguai	5 anos	Reeleição proibida	Não podem concorrer novamente.
Peru	5 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
Uruguai	5 anos	Somente reeleições não consecutivas	Precisam aguardar pelo período de um mandato.
Venezuela	6 anos	Reeleições ilimitadas	Podem concorrer sem restrições.

No início da transição democrática no final da década de 1970, a maioria dos países da América Latina ou proibiram a reeleição por completo ou permitiram apenas reeleições não consecutivas. Em nenhum país da região a transição democrática foi ancorada à ideia de relaxamento dos limites de mandato para o chefe do Executivo ou de reeleições consecutivas. Desde meados da década de 1990, no entanto, a tendência dominante na região tem sido a de introduzir a reeleição consecutiva por um mandato: Peru (1993), Argentina (1994), Brasil (1997), Venezuela (1999), República Dominicana (2002), Colômbia (2004), Equador (2008) e Bolívia (2009). A Costa Rica pôs fim à proi-

bição de reeleição presidencial em 2003, permitindo reeleições não consecutivas. Alguns presidentes conseguiram extinguir os limites de mandato: Alberto Fujimori no Peru (1999), Hugo Chávez na Venezuela (2009) e Daniel Ortega na Nicarágua (2009); o presidente do Equador, Rafael Correa, atualmente tenta eliminar os limites de mandato em seu país. Essa tendência de relaxamento dos limites de mandato possui exceções. Em alguns países, tentativas formais ou informais de expandir a reeleição (por exemplo, para um terceiro mandato consecutivo) fracassaram devido a disputas intrapartidárias, resistência dos tribunais, ou ambos: a Argentina durante a administração Menem e o Panamá sob o comando de Pérez Balladares no final da década de 1990, e a Colômbia de Álvaro Uribe, o Paraguai de Fernando Lugo, a Guatemala de Álvaro Colom e Honduras no governo de Manuel Zelaya no final dos anos 2000. Analisando o quadro como um todo, houve mudança constitucional significativa desde os anos 1990, em geral na direção de limites de mandato mais frouxos. Usando nosso banco de dados de eleições em dezoito países latino-americanos num período de 59 anos, descobrimos que, no início de suas transições democráticas, dezesseis desses países proibiram reeleições consecutivas: doze deles possuíam constituições que permitiam apenas reeleições não consecutivas, e outros quatro proibiam a reeleição por completo. Apenas dois países (Nicarágua e República Dominicana) passaram por uma transição democrática permitindo reeleições ilimitadas.

Em 2013, o quadro era bastante diferente. Reelections não consecutivas eram constitucionalmente permitidas em sete dos dezoito países, reeleições consecutivas em cinco, e reeleições ilimitadas em dois; a reeleição foi totalmente proibida nos mesmos quatro países onde já era proibida antes do início da transição democrática.

Em geral, mudanças constitucionais para expandir os limites de mandato, especialmente quando negociadas com atores da oposição, às vezes incluíam a redução da duração do mandato presidencial e, em alguns casos, a redução das prerrogativas presidenciais.<sup>8</sup> Foi esse

o caso da Argentina com o Pacto de Olivos de 1993, que garantiu o apoio da oposição à proposta de Menem de reformar a constituição para permitir reeleições consecutivas. O mesmo ocorreu no Chile, onde a duração do mandato presidencial foi reduzida de seis para quatro anos em 2005. Na média, no entanto, a duração dos mandatos presidenciais na América Latina pouco mudou (passando de 4,6 anos em 1953 para 4,7 em 2012). Esse ligeiro aumento pode ser explicado pelo fato de que, em muitos países, como a Bolívia e a Venezuela, onde mudanças constitucionais não envolveram negociação com grupos da oposição, a duração dos mandatos presidenciais foi aumentada de quatro para cinco anos e de cinco para seis anos, respectivamente.

É importante observar que esses totais subestimam a verdadeira frequência das mudanças constitucionais na região, já que alguns países (ex.: Peru) alternaram entre as diferentes modalidades durante esse período. A República Dominicana passou de reeleições ilimitadas para consecutivas em 2002; e de consecutivas para não consecutivas novamente em 2008.

De modo geral, nossos dados revelam dois acontecimentos importantes: primeiro, os limites de mandato mudaram de maneira dramática; e, segundo, a reeleição não consecutiva é menos prevalente hoje, tendo a reeleição consecutiva se tornado mais comum. Portanto, a característica mais prevalente na América Latina atualmente é a possibilidade de reeleições consecutivas ou ilimitadas.

Qual o impacto das diferentes modalidades de reeleição sobre o desempenho institucional? Países com reeleição não consecutiva tendem a ter um desempenho melhor segundo os *Worldwide Governance Indicators* [Indicadores de Governança Mundial] do Banco Mundial (que cobre Estado de Direito, corrupção, estabilidade política e efetividade governamental) do que aqueles países com uma das outras três modalidades.<sup>9</sup> Países com reeleição presidencial ilimitada possuem o pior desempenho nesse indicador. Obviamente, essas correlações não

são evidência de causalidade, mas sugerem que as constituições que estabelecem algum mecanismo que limite os mandatos presidenciais (seja pelo número de anos ou pela frequência) criam um melhor equilíbrio de poder que, por sua vez, encoraja tanto o governo quanto a oposição a construir instituições mais efetivas.<sup>10</sup>

Também precisamos investigar a frequência com a qual os presidentes tentaram modificar os limites constitucionais de mandato, e sua taxa de sucesso. A ampla maioria (90,6%) dos presidentes dos dezoito países de nossa amostra aceitou o *status quo* e se absteve de tentar mudar os limites de mandato presidencial, o que sugere um grau de mudança constitucional não tão impressionante.<sup>11</sup> Ainda assim, 70% daqueles presidentes que formalmente tentaram alterar os limites de seu mandato foram bem sucedidos. Essa taxa de sucesso sugere que, uma vez que os presidentes revelem publicamente sua intenção de relaxar os limites de mandato, tendem a encontrar os meios institucionais e políticos de atingir esse objetivo. Obviamente, os presidentes normalmente tornam esse desejo público quando acreditam que suas chances de sucesso sejam relativamente altas — quando há um amplo consenso político a favor da reforma, ou a popularidade do presidente é alta, ou quando ele ou ela controla também tanto o Legislativo quanto o Judiciário.<sup>12</sup>

Os presidentes que estenderam os limites de seu mandato enquanto ocupavam o cargo encaixam-se em uma dessas três categorias: (1) Os que alteram apenas uma vez a constituição e não tentam mais fazê-lo (ex.: FHC no Brasil em 1997); (2) Os que conseguem alterar os limites de mandato, conquistam a reeleição, e depois os estendem novamente (ex.: Fujimori no Peru em 1993 e em 1999, e Chávez na Venezuela em 1999 e em 2009); e (3) aqueles que conseguem modificar a restrição na primeira tentativa, mas fracassam em tentativas futuras (ex.: Menem na Argentina em 1998 e Uribe na Colômbia em 2010).

O relaxamento dos limites de mandato não é, por si só, danoso à democracia. Em muitos casos, a maioria dos cidadãos é favorável à

mudança. Ademais, tais reformas são frequentemente realizadas por meio de negociações entre os presidentes e seus opositores e, portanto, produzem ganhos tanto para o partido no governo quanto para os de oposição. Nesse sentido, o processo de relaxamento dos limites de mandato, especialmente quando negociados ao longo do espectro político, pode aumentar a *accountability* e fortalecer os mecanismos de freio e contrapeso.

O problema começa quando um presidente tenta mudar a constituição sem muita negociação com a oposição, ou decide ir além, pressionando por uma emenda à constituição permitindo um terceiro mandato após já ter conseguido uma mudança permitindo a reeleição. Esses tipos de manobras frequentemente provocam uma reação. Presidentes que arriscam tais manobras enfrentam muito mais resistência política da oposição e, com frequência, de dentro de seus próprios partidos, e normalmente recorrem a uma variedade de medidas informais e extraleais — cooptação da imprensa, de membros do Congresso e mesmo dos tribunais, sem falar de membros do partido no governo — para alcançar o resultado desejado. Esses esforços são polarizadores e potencialmente desestabilizadores. Portanto, mesmo quando os presidentes não conseguem alterar as regras, pioram a qualidade da democracia simplesmente por tentar. Em resumo, nem todas as mudanças de limites de mandato causam prejuízo à democracia, mas aquelas que acontecem por meio de imposição presidencial ou por mecanismos irregulares acabam ferindo as instituições criadas para controlar os presidentes.

### **Ampliando a vantagem dos presidentes em exercício**

Como o relaxamento dos limites de mandato afeta as chances do atual ocupante do cargo de conquistar a reeleição? Como observado acima, há duas escolas de pensamento. A primeira argumenta que a elegibilidade para uma reeleição aumenta a vantagem do titular. Se o argumento da *accountability* estiver correto, não deveríamos observar padrões distintos de vitória ou derrota entre titulares que disputam a

reeleição. As chances de ser ou não reeleito deveriam ser quase iguais, e deveriam se correlacionar a variáveis independentes medindo o bom desempenho no cargo, tais como as variáveis macroeconômicas.

Em vez disso, observamos uma probabilidade muito maior de os presidentes em exercício serem reeleitos (embora não os partidos no governo). Dos dezenove presidentes em exercício na América Latina que disputaram a reeleição desde meados dos anos 1980, apenas dois perderam: Daniel Ortega na Nicarágua em 1992 e Hipólito Mejía na República Dominicana em 2004. Talvez um terceiro caso seja o de Joaquín Balaguer da República Dominicana que, em 1978, perdeu a disputa do quarto mandato (sob uma regra de reeleição ilimitada) e aceitou a derrota, iniciando a transição democrática do país; no entanto, em 1986 Balaguer estava de volta no comando do Executivo.

Também observamos que o sucesso na reeleição de presidentes latino-americanos depende da modalidade de reeleição. No caso da reeleição consecutiva, os titulares venceram em 90% das vezes. No caso da reeleição ilimitada, sua taxa de sucesso é um pouco menor, embora ainda alta: 83%. De modo geral, considerando as demais variáveis constantes, a titularidade do cargo aumentou as chances dos presidentes de vencer a reeleição em 62,8%. No caso de reeleição não consecutiva, entretanto, a taxa de sucesso cai: antigos presidentes que tentam a reeleição vencem apenas 40% das vezes.<sup>13</sup> Portanto, há uma alta probabilidade de que presidentes em exercício disputando a reeleição vençam, mas não há uma vantagem clara para ex-presidentes disputando uma reeleição não consecutiva.

Embora a taxa de reeleição de ex-presidentes seja menor do que a de presidentes em exercício, aqueles participam de eleições de maneira surpreendentemente frequente. Em metade de todas as eleições latino-americanas entre 1998 e 2006 nas quais antigos presidentes podiam disputar, ao menos um, e às vezes dois (como na Argentina em 2003, Bolívia em 1997 e 2002, Haiti em 2006 e Suriname em 2000 e 2005)

ex-presidentes colocavam seu nome nas cédulas. Todas as três eleições presidenciais do Peru desde 2001 tiveram um antigo presidente concorrendo. Ao todo, 38 ex-presidentes beneficiaram-se da regra que permite reeleição não consecutiva para disputar novamente; em comparação, na Europa, apenas 17,4% das disputas presidenciais tiveram antigos primeiros-ministros ou ex-presidentes como candidatos.<sup>14</sup>

Em suma, a regra de reeleição tem saturado a arena eleitoral na América Latina com dois tipos de candidatos: titulares disputando o cargo, que quase sempre vencem, e ex-presidentes beneficiando-se da regra de reeleição não consecutiva, que estão menos propensos a vencer mas, de todo modo, têm grande probabilidade de entrar na disputa. As modalidades de reeleição na América Latina geraram menos, e não mais, alternância entre as elites tanto dos partidos vencedores quanto dos perdedores.

Uma variedade de fatores diretos e indiretos poderiam explicar a alta taxa de reeleição dos titulares: o uso de recursos públicos para construir redes clientelistas; o acesso a exposição favorável na mídia; um Estado de Direito fraco, que permite que o titular distorça as regras do jogo a seu favor; e fatores exógenos relacionados à psicologia dos eleitores — eles temem ser punidos pelas autoridades no poder ou têm preferência por um “mal conhecido”? Outra possível explicação psicológica pode ser simplesmente que os eleitores tendem a se identificar com as pessoas, especialmente aquelas que lhes são familiares, em vez de organizações; ou seja, antropocentrismo, culto à personalidade e caudilhismo prevalecem sobre lealdade a partidos e ideologias. Isso explicaria por que a vantagem do titular tem base personalista em vez de nos partidos. De qualquer forma, os vieses cognitivos dos eleitores não podem ser desprezados como fatores que contribuem para a taxa de sucesso de reeleição dos presidentes em exercício na América Latina.

Outra questão-chave é se a titularidade explica as margens de vitória. Amplas diferenças nas margens de vitória em eleições vencidas

pelos titulares sugerem efeitos de algum tipo de vantagem do titular. Construímos um modelo de regressão linear baseado nas margens de vitória em eleições presidenciais. Olhamos para 125 eleições realizadas em dezoito países latino-americanos entre 1953 e 2012.<sup>15</sup> A variável dependente é a margem de votação entre o vencedor da eleição e seu competidor mais próximo (o segundo colocado). Nossas variáveis independentes incluíram vários tipos de controles econômicos e institucionais para cada eleição (ex.: inflação anual, crescimento econômico e gasto público anterior à eleição). Também controlamos pelo número de candidatos na disputa que obtiveram mais de 10% dos votos, o grau de democracia em cada ano eleitoral medido pelo Polity IV, e o número de atores com poder de veto.<sup>16</sup>

Nossos resultados mostram que a titularidade do cargo como variável independente é estatisticamente significativa, e uma das variáveis mais poderosas que afetam as margens de vitória. Os candidatos que disputam a reeleição tendem a vencer por margens mais amplas do que vencedores em eleições sem a presença de titulares. Na média, ser o ocupante do cargo amplia a margem em relação ao rival mais próximo em 11,2%. Titulares não apenas vencem com maior frequência, mas também vencem por margens mais amplas do que os vencedores não titulares. Além disso, titulares em países com instituições democráticas mais fracas vencem por margens ainda mais amplas. Estimamos que um aumento de um ponto no indicador de democracia do Polity IV — ou seja, um aumento na qualidade da democracia — reduz a margem entre o incumbente e seu rival em 2,2%.

Por fim, condições econômicas também ampliam a margem de vitória eleitoral. Em particular, o aumento do gasto público durante o ano eleitoral ajuda a aumentar sua votação: o aumento de 1% no gasto público, no caso da disputa pelo ocupante do cargo, aumenta sua margem de vitória em 1,3%. Esses resultados são consistentes com os estudos que mostram que o gasto público é frequentemente manipulado para fins eleitorais.<sup>17</sup>

De modo geral, esses achados confirmam que a titularidade é o preditor mais forte não apenas de qual candidato presidencial vencerá, mas também da magnitude da vitória. Em países onde as instituições políticas são fracas ou o crescimento econômico é forte, a vantagem é ainda maior. Por sua vez, essas amplas vitórias em países com instituições democráticas de baixa qualidade podem potencialmente desmoralizar a oposição. Nesse tipo de contexto institucional, uma oposição mais fraca e desencorajada será menos efetiva em controlar tanto o Executivo quanto o partido no governo comparativamente a disputas onde a correlação de forças é menos assimétrica.

## **Reeleição e a qualidade da democracia**

As democracias latino-americanas, que já tiveram limites de um só mandato ou regras permitindo reeleição não consecutiva, gradualmente mudaram em direção a limites de mandato mais frouxos, com mais países permitindo hoje reeleição consecutiva ou ilimitada. A ampla maioria dos presidentes que decidiram tentar relaxar os limites de mandato conseguiram fazê-lo. O fracasso acontece quase sempre quando um presidente tenta ampliar os limites de mandato pela segunda vez durante sua gestão.

O processo de realização dessas mudanças constitucionais nem sempre é problemático. Em muitos casos, envolve negociações com grupos de todo o espectro político e, às vezes, até mesmo termina com o presidente abrindo mão de outros poderes presidenciais. Isso é bom para o Estado de Direito e para o sistema de controle. O problema, no entanto, está quando o processo é imposto de cima, sem uma verdadeira negociação com a oposição. (Este é tipicamente o caso quando um presidente tenta mudar o limite constitucional de mandato pela segunda vez durante sua gestão.) Fazê-lo também pode provocar uma reação que, por sua vez, leva os presidentes a tentar cooptar parlamentares, os tribunais e a imprensa. Tais manobras, obviamente, são danosas às instituições democráticas.

No entanto, estamos menos preocupados com o processo de mudança, do que com os efeitos eleitorais da reeleição. Na grande maioria das vezes, os presidentes em exercício vencem, e com ampla margem. Se a *accountability* presidencial estivesse desempenhando um importante papel nos resultados eleitorais, então a titularidade não seria uma vantagem tão automática. Quando a aposta mais segura é que um titular disputando a reeleição vencerá o pleito, temos que nos perguntar se um princípio fundamental da democracia — que deveria haver uma “incerteza” significativa em relação aos resultados eleitorais<sup>18</sup> — ficou comprometido. A regra de reeleição não consecutiva, por sua vez, tem levado muitos ex-presidentes a disputar novamente. Isso também prejudica a alternância de elites, embora dentro da oposição e não do partido no governo. A conclusão geral ainda é a mesma: reeleição consecutiva e não consecutiva encoraja, talvez até mesmo garanta, a sobrevivência em vez da renovação da elite, tanto entre forças do governo quanto da oposição.

Pode até ser que, ao reeleger os titulares ou ex-presidentes, os eleitores latino-americanos estejam tentando premiar um bom desempenho no cargo.<sup>19</sup> Mas nossos dados nos levam a ser menos otimistas. A reeleição na América Latina tem significado o seguinte: os presidentes são reeleitos simplesmente porque já são os detentores do cargo; a margem de vitória tem mais a ver com a titularidade do que com as realizações da gestão; o efeito da titularidade se aplica à pessoa e não ao partido no governo; ex-presidentes disputando o cargo afastam novos líderes; e naquelas democracias com um quadro institucional mais frágil, os titulares tendem a vencer por margens mais amplas do que os vencedores em disputas nas quais não há um titular competindo.

Uma disputa eleitoral em condições equilibradas e um Estado de Direito são mecanismos complementares para limitar o abuso de poder pelos presidentes. Que impacto tem a reeleição sobre esses mecanismos críticos? Embora a reeleição possa mitigar os efeitos negativos de muita alternância de poder, afrouxar demais os limites sobre

a reeleição presidencial — especialmente em contextos onde as instituições de controle e as leis eleitorais são frágeis — resultará em menos alternância e, conseqüentemente, maior potencial de abuso da autoridade do Executivo. Além de uma disputa eleitoral em condições equilibradas, uma lei eleitoral que ofereça restrições claras sobre a reeleição aumentará as chances de *turnover* eleitoral. Embora alguns possam argumentar que regras constitucionais mais rígidas (limitar, por exemplo, a possibilidade de reeleição a um mandato consecutivo) sejam antidemocráticas, achamos que elas protegem a democracia de graves abusos do poder do Executivo.<sup>20</sup>

Por fim, dado que a maioria das tentativas presidenciais de alterar os limites de mandato são bem sucedidas, há claramente o risco de se cair em um círculo vicioso de aumento da vantagem do titular. Um Estado de Direito fraco e instituições judiciárias frágeis podem permitir ao presidente mudar as regras em favor da reeleição, o que pode acabar por aumentar as vantagens do titular. E mesmo quando fracassam os esforços de um presidente em afrouxar os limites de mandato, o dano colateral feito às instituições e aos partidos ao longo do processo é frequentemente significativo. Em nossa opinião, a única maneira de romper com esse ciclo vicioso é por meio de três fatores-chave: (1) reformar as leis eleitorais para garantir uma disputa eleitoral em condições mais equilibradas; (2) fortalecer a independência do Judiciário; e (3) aderir a limites de mandato mais rígidos. Seria ingênuo supor que atuar sobre apenas um desses fatores e ignorar os demais seria suficiente.

Se a experiência dos últimos vinte anos de reengenharia constitucional na América Latina é indicativa de algo, devemos esperar que democracias presidencialistas mais jovens caminhem, de alguma forma, em direção a limites de mandato mais frouxos. A reeleição, seja ela consecutiva ou não consecutiva, prevalecerá. Nosso argumento não foi o de apontar uma modalidade ideal, mas destacar os riscos de cada uma delas. Quando muito, nossa recomendação é que, uma

vez que uma modalidade de reeleição for adotada, salvaguardas sejam estabelecidas para responder ao conjunto de riscos inerentes àquela modalidade em particular.

No caso de reeleição consecutiva, o risco é o abuso presidencial e o viés das regras eleitorais. Portanto, países que adotam reeleição consecutiva deveriam reforçar as instituições de controle e, em especial, as regras e as autoridades que fiscalizam as campanhas eleitorais, para proteger os partidos de oposição. No caso de reeleição não consecutiva, o risco está na baixa rotatividade da elite dentro dos partidos. Países que adotam essa modalidade deveriam se atentar às regras que regem as eleições primárias dos partidos, a democracia partidária interna e a seleção de candidatos.<sup>21</sup> Nenhuma modalidade é necessariamente melhor do que a outra, mas cada uma demanda seu próprio desenho institucional.

## Notas

Somos gratos a Guillermo Rodríguez pela assistência de pesquisa e a Aaron Mathias pela assistência editorial.

1. Para algumas exceções, ver John Carey, “The Reelection Debate in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1 (Spring 2003), p. 119-33; Gabriel L. Negretto, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 2013; José Antonio Cheibub e Adam Przeworski, “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”. In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin (Orgs.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press, 1999, p. 222-50; Mario Serrafiero, *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE.UU.* Buenos Aires: Belgrano, 1997; Daniel Zovatto, “The Reelection Trend in Latin America”. *Mundo Electoral*, v. 4, n. 12 (set. 2011). Disponível em: <[www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=776](http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=776)>.

2. Gideon Maltz, “The Case for Presidential Term Limits”. *Journal of Democracy*, v. 18, n. 1 (jan. 2007), p. 128-42.

3. Ver Javier Corrales, “Tinkering with Presidential Term limits”. Trabalho apresentado na conferência *Latin American Studies Association* de 2013, Washington, D.C.; ver também Serrafiero, op. cit., e Carey, op. cit.

4. Tom Ginsburg, James Melton e Zachary Elkins, “On the Evasion of Executive Term Limits”. *William and Mary Law Review*, v. 52, n. 6 (maio 2011), p. 1807; Patricio Navia, “Limit the Power of Presidents, Not Their Term in Office”. *Americas Quarterly*, Spring 2009. Disponível em: <americasquarterly.org/against-presidential-term-limits>.

5. Keith Krehbiel e John R. Wright, “The Incumbency Effect in Congressional Elections: A Test of Two Explanations”. *American Journal of Political Science*, v. 27, n. 1 (fev. 1983), p. 140-57; Andrew Gelman e Gary King, “Estimating Incumbency Advantage Without Bias”. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 4 (nov. 1990), p. 1142-64; Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*. Nova York: Cambridge University Press, 2010.

6. Ver Maltz, op. cit.; Andreas Schedler, “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation”. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2 (abr. 2002), p. 36-50; Martín Tanaka, “Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: Reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales”. *Kellogg Institute Working Paper n. 324*, mar. 2006. Disponível em: <kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/324.pdf>; Maxwell Cameron, “The State of Democracy in the Andes: Introduction to a Thematic Issue of *Revista de Ciencia Política*”. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 1 (2010), p. 5-20.

7. Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1 (jan. 1990), p. 51-69; Matthew Soberg Shugart e John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

8. Outra mudança constitucional frequente, muitas vezes negociada conjuntamente com mudanças nos limites de mandato, é o aumento do uso do segundo turno em eleições presidenciais, também conhecido como *ballotage*. Em muitos países latino-americanos (ex., Colômbia), a *ballotage* tem sido promovida como uma maneira de fortalecer tanto o presidente como a oposição. A *ballotage* dá ao vencedor um mandato claro, mas também permite que a oposição se reagrupe, ajudando a endereçar o problema da influência reduzida que permeia os partidos em sistemas partidários altamente fragmentados. Em geral, a *ballotage* emerge como uma solução possível para a combinação “difícil” entre um Poder Executivo frágil e um sistema partidário fragmentado e fracamente institucionalizado. Ver Scott Mainwaring, “Presidentialism,

Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2 (jul. 1993), p. 198-228; e Scott Mainwaring e Matthew Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”. In: Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart (Orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Disponível em: Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 12-54.

9. Ver Michael Penfold, Javier Corrales e Gonzalo Hernández Jiménez, “Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, v. 34, n. 3, 2014.

10. Negretto, op. cit.; Carlos Scartascini, Ernesto Stein e Mariano Tommasi, “Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking”. In: *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, p. 1-18; Daniel Buquet, “Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 16, n. 1 (2007), p. 35-49; Guillermo O’Donnell, “Why the Rule of Law Matters”. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4 (out. 2004), p. 32-46.

11. Ver Ginsburg, Milton e Elkins, op. cit.

12. Ver Corrales, op. cit., 2013; Javier Corrales, “Latin America’s Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and Winning”. *Latin American Politics and Society*, v. 50, n. 3 (Fall 2008), p. 1-35; Michael Penfold, “Re-Election in the Andes. Politics and Prospects”. *Inter-American Dialogue Andean Working Paper*, set. 2010; Buquet, op. cit.

13. A reeleição de ex-presidentes se aplica apenas à sua primeira tentativa de reeleição após cumprir o intervalo de um mandato exigido por lei.

14. Corrales, op. cit., 2008.

15. Penfold, Corrales e Hernández Jiménez, op. cit. Excluímos os resultados do primeiro turno para países que usam a *ballotage*. Portanto, as margens foram estimadas apenas para aquelas eleições nas quais o vencedor foi constitucionalmente eleito presidente.

16. Para atores com poder de veto, usamos o “Political Constraint Index (POLCON) Dataset” de Witold Henisz. Disponível em: <[www.management.wharton.upenn.edu/henisz](http://www.management.wharton.upenn.edu/henisz)>.

17. Barry Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.

18. Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

19. David Samuels, “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective”. *American Political Science Review*, v. 98, n. 3 (ago. 2004), p. 425–36.

20. O’Donnell, op. cit.

21. Ver Flavia Freidenberg e Manuel Alcántara Sáez, “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción”. In: Flavia Freidenberg e Manuel Alcántara Sáez (Orgs.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009, p. 13-34.



# O Desafio da China\*

*Andrew J. Nathan*

*Andrew J. Nathan é professor de Ciência Política da Universidade Columbia e membro do conselho editorial do Journal of Democracy. Entre seus vários livros está China's Search for Security (em coautoria com Andrew Scobell, 2012).*

A República Popular da China (RPC), sob o comando do presidente Xi Jinping, começou a demonstrar sua força enquanto grande potência. Afastando-se do mantra de Deng Xiaoping de “esconder nossa luz e alimentar nossa força” e da política de Jiang Zemin de “aumentar a confiança, reduzir os problemas, desenvolver cooperação e não buscar confrontação”, Pequim hoje desafia ativamente seus vizinhos. Também confronta os interesses dos Estados Unidos nos mares da China Meridional e da China Oriental, aparelha sua marinha e seu arsenal de mísseis para se opor a uma intervenção norte-americana em caso de conflito armado em torno de Taiwan, e promove a criação de instituições globais alternativas como o “banco dos Brics” e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, criados para conter a influência norte-americana e europeia. Há uma preocupação crescente entre analistas do Ocidente em relação à maneira pela qual a China, à medida que cresce seu poder, buscará remodelar o mundo à sua imagem autoritária.

O especialista em China Michael Pillsbury, por exemplo, argumenta que, se a economia do país continuar a crescer no ritmo atual e os

\*Publicado originalmente como “China's Challenge”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Número 1, Janeiro de 2015 © 2015 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

políticos linha-dura retiverem o controle sobre as políticas chinesas, até a metade deste século a China fará oposição à democratização ao redor do mundo, controlará a informação disponível globalmente sobre a China, por meio da censura da Internet e de sua influência sobre a mídia de massa, e intimidará críticos por meio de ciberataques e negando favores econômicos.<sup>1</sup> O general norte-americano da reserva Wesley Clark lembra que a China “rejeitou tanto a democratização quanto a aceitação de direitos humanos e civis que os norte-americanos esperavam que emergissem a partir da impressionante ascensão econômica da China. [...] A política externa da China baseia-se em um interesse próprio calculado de maneira perspicaz, à custa das instituições internacionais, de padrões e das obrigações que os Estados Unidos têm buscado defender”.<sup>2</sup>

Pela primeira vez, no entanto, a situação estratégica da China não permite um desafio aberto à democracia para além de suas fronteiras, e ainda não se sabe se ela chegará a fazê-lo. A política externa da China permanece essencialmente defensiva. Primeiro, os formuladores de políticas do país estão preocupados com a frágil situação da segurança doméstica, causada por uma insatisfação entre minorias étnicas, camponeses e proprietários de terra desalojados, trabalhadores descontentes, intelectuais liberais e outros — oponentes que, acredita Pequim, são incitados e apoiados por forças externas hostis.<sup>3</sup> Segundo, formuladores de políticas precisam se preocupar com as relações do país com duas dúzias de países ao longo de sua fronteira, incluindo Estados poderosos com disputas territoriais e outras tensões com a China, como o Japão, Vietnã e Índia, bem como países com um potencial perigoso de instabilidade, como a Coreia do Norte, Paquistão e Tadjiquistão. Terceiro, a China precisa se preocupar com crises regionais que podem irromper a qualquer momento em lugares como a península da Coreia e o estreito de Taiwan. E, quarto, precisa se preocupar com o acesso a recursos e mercados ao redor do mundo.<sup>4</sup>

Frente a esse conjunto de desafios, a liderança chinesa busca manter boas relações com qualquer regime que esteja no poder em qualquer país onde a China possua interesses diplomáticos e de segurança ou com o qual faça negócios, independente do caráter daquele regime. Frequentemente é mais fácil para Pequim fazer negócios com elites autoritárias do que ter que navegar por complexos sistemas democráticos. Mas tentar minar um regime democrático no exterior custaria, em termos de negócios, mais do que a expectativa de retorno. E, mesmo se ela quisesse, a China não dispõe dos recursos econômicos, militares e de *soft power* para exercer uma influência substancial sobre sistemas políticos internos de países distantes. Não tem sido capaz de prevenir uma transição democrática em sua vizinha Mianmar [antiga Birmânia] ou de persuadir seu único aliado formal, a Coreia do Norte, a adotar reformas econômicas liberalizantes.

Essa abordagem “neutra em relação ao tipo de regime” não tem sido uma característica permanente da política externa chinesa. A situação era diferente nos derradeiros anos da administração de Mao Tse-tung, quando a China era economicamente autossuficiente (embora pobre) e dava prioridade à contenção da influência soviética sempre que possível. Mao chegou a declarar: “Há grande desordem abaixo do céu, a situação é excelente”. Pequim ofereceu apoio material, diplomático e de propaganda aos movimentos manifestamente maoístas e pró-China de Mianmar, Camboja, Indonésia, Malásia, das Filipinas, Tailândia, Angola, Rodésia [região do atual Zimbábue] e Sudoeste Africano [atual Namíbia], entre outros países. Um famoso pôster mostrava Mao rodeado por revolucionários sorridentes de todas as raças, de todos os continentes, onde se lia: “Temos amigos no mundo inteiro!”.

Hoje, no entanto, a China define a política externa dos Estados Unidos e da União Europeia como “ideologicamente contaminada”. Quando revolucionários no Nepal tentaram imitar Mao, tiveram que fazê-lo sem a ajuda de Pequim, que continuou a se relacionar com a monarquia conservadora em Katmandu até o rei

ser deposto e os maoístas tornarem-se parte da coalizão governista, momento no qual Pequim estava disposto a se relacionar com eles.<sup>5</sup> A China vê a promoção da democracia, a diplomacia pelos direitos humanos, as intervenções humanitárias e a ascensão do direito penal internacional pela lente dos ganhos e perdas estratégicos — como esforços das potências ocidentais para enfraquecer os rivais e expandir sua própria influência. Para refrear esses esforços, Pequim defende os princípios de soberania, não interferência, pluralismo cultural e respeito mútuo. A China condena a ideia de “valores universais”, vendo nela uma forma de subversão pelo Ocidente de Estados que tentam se proteger contra sua influência. Em pronunciamento na sede da UNESCO em Paris em março de 2014, Xi Jinping declarou que “todas as civilizações humanas são iguais em termos de valor”.<sup>6</sup> Em maio de 2014, a China juntou-se à Rússia no bloqueio de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que encaminharia os crimes cometidos na guerra civil na Síria para serem julgados pelo Tribunal Penal Internacional, sob a alegação de que os conflitos internos das nações devem ser resolvidos internamente.

A política atual de neutralidade em relação aos tipos de regime dos outros países é um produto dos interesses estratégicos da China tanto quanto era a política anterior de promoção da revolução maoísta. Se a situação estratégica da China mudar, sua política de neutralidade em relação ao tipo de regime pode mudar também. Ao menos por enquanto, a China não demonstra impulso missionário para promover o autoritarismo. Mas isso não significa que suas políticas não tenham consequências para o destino da democracia. Os esforços pragmáticos de Pequim para proteger o regime contra ataques domésticos e perseguir seus interesses econômicos e de segurança no exterior impactaram negativamente a democracia de seis maneiras:

### **1) Ao encorajar os regimes autoritários pelo poder do exemplo.**

O projeto de promoção da democracia há muito se beneficiou da crença de que ela é a única forma de regime compatível com uma socieda-

de moderna. Ao demonstrar que a modernização pode combinar com um governo autoritário, o regime chinês trouxe nova esperança aos governantes autoritários das demais partes do mundo.

Algumas lições do modelo chinês datam de Maquiavel. O uso da força para reprimir movimentos de resistência intimida a maior parte dos opositores em potencial. A repressão deveria ser seguida de uma demonstração de lealdade aos valores tradicionais para ajudar os cidadãos a racionalizar sua fé na benevolência de seus líderes. Mas o Partido Comunista da China (PCC) atualizou o modelo autoritário de diversas formas. Entre outros feitos, Pequim criou uma ampla classe média, e conseguiu cooptá-la politicamente; criou um ambiente institucional-legal e usou essas instituições para criminalizar organizações da sociedade civil, a dissidência política e atividades religiosas independentes; desenvolveu uma imprensa profissional e diversificada, e exerceu sobre ela uma censura política efetiva; e aceitou ajuda de fundações internacionais, governos e organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo em que deslegitimou e tornou ilegal o apoio internacional a atores e organizações da sociedade civil considerados perigosos pelo regime.

Muitos países que se deparam com problemas de diversidade étnica estão observando atentamente o modo como Pequim lida com suas minorias étnicas. As políticas da China voltadas às minorias étnicas incluem uma combinação de modernização econômica, assimilação linguística e miscigenação. Essa abordagem foi bem sucedida entre populações como os de etnia mongol e os *hui* (uma minoria muçulmana misturada entre as populações de etnia *han* espalhadas pelo país). Embora haja uma resistência visível no Tibete e em Xinjiang, essas políticas também podem estar funcionando por lá, à medida que grande parte das populações locais se adapta à vida urbana, aprende a língua chinesa e encontra maneiras de ganhar a vida em setores modernos da economia.

Para regimes autoritários interessados em construir infraestruturas modernas, o sucesso de Pequim em usar tecnocratas e especialistas é encorajador. A China já enviou ao exterior mais de dois milhões de estudantes para estudar Ciências, Engenharia, Economia, Finanças e Administração Pública, entre outras áreas.<sup>7</sup> Criou condições de emprego boas o bastante para atrair muitos desses estudantes de volta ao país para trabalhar em universidades, institutos e agências do governo. Deu liberdade o bastante aos especialistas para que eles pudessem trabalhar de maneira produtiva em suas áreas de especialização sem que violassem a proibição de criticar o regime. E, talvez mais impressionante, as pessoas com real poder aprenderam a ouvir os especialistas de maneira respeitosa e a seguir seus conselhos em assuntos técnicos. Isso ajuda a criar um forte incentivo para os tecnocratas a continuarem servindo o regime.

Outros regimes autoritários consideram a maneira pela qual a China lida com a Internet como um modelo a ser seguido. Até o momento, Pequim colheu os frutos de ter empregado rapidamente tecnologias de informação sem sofrer as consequências políticas que muitos comentaristas julgaram ser inevitáveis. A China reuniu uma série de ferramentas que funcionam em conjunto para controlar a Internet, incluindo a configuração das rotas dos dados na rede (o que permite às autoridades monitorarem o tráfego em tempo real e bloquear e desbloquear o acesso a certos *websites*), as regulamentações que atribuem tanto aos provedores quanto aos usuários de Internet responsabilidade pelo que é postado, e a mobilização de um vasto contingente de policiais da Internet, que inspecionam o que é postado e intervêm diretamente para acrescentar ou suprimir conteúdo. A China tem usado esse sistema para varrer da *web* chinesa referências a temas sensíveis como o massacre da Praça da Paz Celestial, Falun Gong e problemas no Tibete e em Xinjiang. O “Grande Firewall da China” impede que a maioria dos cidadãos chineses tenha acesso à imprensa internacional e a *websites* estrangeiros que o governo con-

sidere hostis ou críticos. O governo também expandiu esse modelo de controle para outras mídias sociais, como mensagens de celular e serviços de bate-papo.

A China foi pioneira em práticas flexíveis e customizadas para controlar dissidentes políticos. Embora a força bruta praticada pelo grupo paramilitar Polícia Armada do Povo, pela polícia tradicional e por mercenários permaneça útil para lidar com distúrbios civis e com atos de rebeldia de cidadãos comuns, o Ministério da Segurança Pública também criou uma agência secreta conhecida como *guobao* (*Guonei Anquan Baoweiju* ou “Agência de Proteção da Segurança Doméstica”), especializada em lidar com alvos importantes, como intelectuais ou jornalistas, os quais o regime está interessado em dissuadir ou deter. A *guobao* forma times para missões especiais para espionar seus alvos, “convidá-los para tomar um chá” para interrogá-los ou ameaçá-los, “hospedá-los” em algum lugar distante de Pequim durante encontros ou datas comemorativas sensíveis, e às vezes detê-los por período indeterminado para passar a mensagem de que um dissidente não tem chances contra o Estado.<sup>8</sup>

Não seria fácil para outros países emular tudo o que a China tem feito. O modelo chinês exige muitos recursos financeiros, sofisticação tecnológica, um aparato de segurança leal e bem treinado, e disciplina política suficiente dentro do regime para não tornar públicas disputas de poder. No entanto, à medida que cresce o prestígio do modelo chinês, mesmo sem que a China se esforce para disseminá-lo, outros governos autoritários são encorajados pela ideia de que o autoritarismo é compatível com a modernização, e tentam adaptar, em graus variados, os métodos chineses de controle. Como Azar Gat colocou em 2007: “Estados capitalistas autoritários, hoje exemplificados pela China e pela Rússia, podem representar um caminho alternativo viável à modernidade, o que, por sua vez, sugere que não há nada de inevitável em relação à vitória final da democracia liberal — ou sua futura dominância”.<sup>9</sup>

## **2) Ao tentar enaltecer seu prestígio nacional no exterior, em parte por meio da promoção internacional de valores autoritários.**

Nos últimos anos, a China preparou uma grande ofensiva de *soft power* ao redor do mundo,<sup>10</sup> que incluiu a expansão global da Agência de Notícias Xinhua, a ampliação da transmissão internacional pela China Central TV (CCTV), Xinhua TV e China Radio International, e a criação de quase quinhentos Institutos Confúcio junto a universidades estrangeiras e outras instituições.<sup>11</sup> Em regiões como a África, onde a imprensa local recebe pouco financiamento, o conteúdo gratuito fornecido pela Xinhua tornou-se uma fonte importante de material. Muito desse material é notícia, mas com uma boa dose de conteúdo pró-China; nada, obviamente, contra a China. Onde a imprensa local é mais bem financiada, órgãos como o *China Daily* são capazes de comprar muitas páginas para contar a versão da China. Os temas escolhidos por Pequim também alcançaram dominância na imprensa de língua chinesa das comunidades da diáspora ao redor do mundo.<sup>12</sup>

O principal tema da propaganda internacional chinesa não é o tipo de regime, mas a benevolência da China — enquanto civilização, enquanto cultura, e como parceiro internacional. Outro importante tema presente nesse tipo de propaganda, entretanto, é a defesa do estilo chinês de governar, por meio de histórias que enaltecem os benefícios do estilo chinês de socialismo, associam o governo do PCC aos valores confucionistas tradicionais como harmonia social, e explicam a adequação do sistema político da China às “condições nacionais” (*quoqing*) do país. Além disso, órgãos chineses respondem aos ataques do Ocidente sobre violações dos direitos humanos apontando falhas nas práticas ocidentais de direitos humanos. Por exemplo, o governo chinês publica um relatório sobre os problemas relacionados aos direitos humanos nos Estados Unidos em resposta a críticas à China presentes nos relatórios anuais sobre práticas de direitos humanos ao redor do mundo publicados pelo Departamento de Estado dos EUA. A Xinhua realiza reportagens em eventos como os protestos contra

abusos policiais em Ferguson, Missouri, numa tentativa de mostrar a audiências internacionais as contradições da diplomacia de direitos humanos dos Estados Unidos, e até mesmo de convencer o público norte-americano de que o Ocidente deveria parar de criticar a China.

No entanto, a propaganda chinesa não chega a sugerir que os países democráticos deveriam adotar instituições autoritárias. Esse argumento seria uma contradição com os temas de respeito à soberania e de pluralismo cultural que dominam a diplomacia chinesa. De fato, a propaganda chinesa não define explicitamente o sistema da China como não democrático, descrevendo-o como uma “democracia socialista”, “democracia ao estilo chinês”, e “ditadura democrática popular”, entre outras expressões. A ideia de “valores asiáticos”, circulada por representantes do governo de Singapura e da Malásia e endossadas por autoridades chinesas, não implica que haja um único modelo político adequado para toda a Ásia, apenas que a democracia liberal não é adequada para todos os asiáticos. É raro encontrar um argumento, mesmo por intelectuais independentes favoráveis ao regime, que retrate a experiência chinesa como um modelo universal que deveria ser adotado em todos os lugares. Ainda assim, a despeito desses limites autoimpostos, as narrativas de Pequim, transmitidas por meio de sua crescente rede internacional de mídia, contribuem para o enfraquecimento do prestígio internacional da democracia. E, como todo mundo sabe que o sistema chinês é autoritário (ainda que a propaganda chinesa não se refira a ele assim), as histórias aumentam o prestígio de um governo não democrático.

Os esforços de *soft power* da China avançam também sobre algo que, na prática, configura-se como uma subversão das instituições democráticas de outros países, quando a China tenta censurar a maneira pela qual ela é apresentada a jornalistas e acadêmicos no exterior.<sup>13</sup> Exemplos famosos incluem negar vistos a jornalistas da Bloomberg e do *New York Times* que escreveram reportagens que não agradaram o regime; negar vistos a acadêmicos que ofenderam o governo chinês;

pressionar a Feira de Livros de Frankfurt, o Festival de Cinema de Melbourne e outros lugares a não convidar pessoas da área cultural reprovadas pelo regime; e os esforços do Instituto Confúcio para vetar programas sobre a China conduzidos por outros departamentos de universidades norte-americanas.<sup>14</sup> Tais medidas levaram a uma autocensura pela imprensa e figuras acadêmica do exterior.<sup>15</sup> Enquanto isso, com o aumento de sua influência econômica, a China tem sido capaz de encorajar o aumento da prática de *lobby* em países democráticos para favorecer a eliminação de assuntos diplomáticos relacionados aos direitos humanos e à democracia.<sup>16</sup> Com exceção do Google, provedores de Internet estrangeiros com presença na China foram forçados em graus variados a cooperar com as práticas chinesas de censura de maneiras inconsistentes com os princípios de operação das mesmas companhias em outros lugares.<sup>17</sup> De diversas maneiras, os esforços de Pequim para promover uma imagem favorável no exterior causaram, como efeito colateral, o enfraquecimento da vitalidade de instituições livres em alguns países democráticos.

**3) Ao desempenhar importante papel em um círculo de Estados autoritários que aprendem uns com os outros táticas de governo.** Informações públicas sobre essas trocas são escassas. Sabemos que a China oferece treinamento em suas escolas de Direito, Jornalismo, Administração Pública e trabalho policial a profissionais e representantes de outros países, especialmente da África. A China também treina estudantes estrangeiros em uma variedade de disciplinas acadêmicas. Realiza exercícios conjuntos de contraterrorismo com os militares do Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão — antigos aliados, membros da Organização de Cooperação de Xangai (SCO, na sigla em inglês). Há pouca informação disponível sobre esses programas e seus resultados. Mas é razoável supor que estudantes treinados em escolas profissionais chinesas aprendam técnicas usadas internamente pela China para gerir seu sistema autoritário, e aqueles que aprendem ciências humanas ou

exatas internalizam algumas atitudes favoráveis às instituições autoritárias.

Outros Estados imitaram a estratégia retórica desenvolvida pela China e por alguns outros Estados autoritários de não definir seu próprio regime como autoritário, mas como um novo tipo de democracia. Por exemplo, em julho de 2014 o primeiro ministro húngaro Viktor Orbán expressou seu apoio à “democracia iliberal” como uma forma de governo, explicitamente com base na da China, como “uma forma de organizar comunidades, um Estado capaz de tornar uma nação competitiva”.<sup>18</sup>

Talvez a técnica mais importante que Estados autoritários tenham aprendido uns com os outros seja como usar as leis para apoiar a repressão. A legislação processual penal da China permite que a polícia detenha as pessoas repetidamente por períodos de trinta dias para investigação; seu código penal permite que os dissidentes sejam condenados por “provocar brigas e causar confusão”; sua lei sobre a atividade da advocacia exige que os advogados de defesa demonstrem lealdade ao Estado e não aos interesses de seus clientes; e, durante os julgamentos, não prevalece a presunção de inocência, e eles podem ser legalmente realizados em um único dia, sem a oitiva das testemunhas de defesa.

A China foi pioneira na imposição de regulações punindo aqueles que usam a Internet para criticar o regime, posteriormente copiadas por outros regimes autoritários.<sup>19</sup> A China e seus parceiros eurasiáticos na SCO (Shanghai Cooperation Organisation) [Organização para Cooperação de Xangai] assinaram tratados secretos que preveem o *refoulement* (devolução forçada, apesar do receio fundado de perseguição política) entre Estados-membros da SCO de qualquer um de seus cidadãos caso o Estado receptor o considere terrorista.<sup>20</sup> Fora da SCO, a China obteve cooperação de Camboja, Malásia e Nepal, entre outros, a tal norma, permitindo que cidadãos chineses da etnia uigur sejam devolvidos à China sob a alegação de que a China considerou tais

indivíduos terroristas. A China e a Rússia encabeçaram o uso de leis de registro e controle de contas bancárias para evitar que organizações da sociedade civil recebessem apoio financeiro internacional. Esses métodos também foram imitados por outros governantes autoritários.

A China também exporta algumas tecnologias materiais de um governo autoritário. Como escreve Rebecca MacKinnon, “o autoritarismo em rede chinês serve como modelo a outros regimes — como o Irã — que buscam manter o poder e a legitimidade na era da Internet”.<sup>21</sup> Embora não seja fácil rastrear as trocas de tecnologias materiais e imateriais entre os regimes que tentam controlar a Internet, há registros de que a China forneceu tecnologias de controle da Internet ao Irã e a outros países. A Anistia Internacional publicou um relatório em 2014 sobre “O Comércio da China de Instrumentos de Tortura e Repressão”.<sup>22</sup> A China também é fonte de software de reconhecimento facial. Obviamente, a China não é o único nem o principal país a exportar tais tecnologias — tal honra provavelmente cabe aos Estados Unidos —, mas acredita-se que ela seja um fornecedor de baixo custo de tecnologias não produzidas localmente na maioria dos países autoritários, e não dispõe de controles sobre esse tipo de exportação.

**4) Ao buscar o retrocesso de instituições democráticas existentes em territórios onde exerce especial influência, ou conter mudanças democráticas emergentes.** Esses territórios são Hong Kong e Macau — duas Regiões Administrativas Especiais que passaram ao controle da China em 1997 e 1999, respectivamente, quando foram devolvidas à soberania chinesa por seus antigos colonizadores — e Taiwan, um território cuja soberania é disputada pela China, e sobre o qual ela exerce influência econômica crescente. Em nenhum desses lugares a China condenou a democracia em princípio, mas, na prática, todos foram enfraquecidos.

Antes de a China reconquistar a soberania sobre a Colônia da Coroa Britânica de Hong Kong em 1997, Chris Patten, o último governa-

dor britânico da ilha, introduziu reformas democráticas para a eleição do Conselho Legislativo (LegCo). Pequim encarou a manobra como uma “*poison pill*” [pílula de veneno] planejada para prejudicar seu futuro controle sobre a nova Região Administrativa Especial. Considerou as reformas ilegítimas e, após a devolução do território ao comando chinês, dissolveu o LegCo e nomeou um novo conjunto de representantes, eleitos por meios ainda menos democráticos do que aqueles vigentes antes da reforma conduzida por Patten.

Ao mesmo tempo, entretanto, ao devolver Hong Kong, a Inglaterra conseguiu fazer com que Pequim se comprometesse a permitir que Hong Kong mantivesse suas instituições judiciais e liberdades civis por cinquenta anos, e que fosse governado por pessoas locais. Consequentemente, de acordo com a Lei Básica de Hong Kong, aprovada por Pequim, seus “residentes retêm a liberdade de expressão, de imprensa e de publicação; liberdade de associação, de reunião, de realizar procissões e manifestações; e o direito e a liberdade de formar e se juntar a sindicatos, e de fazer greve”. Pequim também prometeu posteriormente introduzir “sufrágio universal” nas eleições tanto do LegCo quanto do chefe do Executivo da Região Administrativa Especial. Esses compromissos tornaram-se um inconveniente à medida que surgiram sentimentos críticos a Pequim em parte do eleitorado de Hong Kong. Em vez de lançar um ataque frontal à democracia como princípio, entretanto, Pequim esforçou-se em frustrar os impulsos democráticos de maneiras mais indiretas. Adiou sua promessa de introduzir eleições democráticas e, em 2014, propôs um método de nomeação para as eleições de 2017 para chefe do Executivo que garantiriam o controle de Pequim sobre a lista de candidatos — uma decisão que levou a uma série de protestos que se seguiu por semanas, na qual se exigiam reformas democráticas mais amplas. Além disso, observadores acreditam que Pequim agiu por meio do empresariado local, de autoridades do governo e de figuras do submundo para ameaçar, repudiar e às vezes até atacar fisicamente jornalistas e acadêmicos vistos como excessivamente liberais.

Pequim enfrenta uma situação menos desafiadora na antiga colônia portuguesa de Macau. Quando Macau retornou à soberania chinesa em 1999, Pequim garantiu a aprovação de uma Lei Básica garantindo direitos individuais similares aos de Hong Kong, mas outros dispositivos da Lei Básica relacionados à eleição do chefe do Executivo e do Conselho Legislativo de Macau eram menos democráticos do que aqueles prometidos a Hong Kong. As elites de Macau trabalharam em estreita colaboração com Pequim, e as forças pró-democracia de Macau permanecem frágeis até hoje. Em agosto de 2014, as autoridades de Macau prenderam cinco ativistas pró-democracia que exigiam procedimentos mais democráticos.

Em Taiwan, Pequim expressou seu desprezo pela democracia de maneira seletiva, dependendo das políticas produzidas pelas instituições democráticas. Em 2000, quando o político pró-independência de Taiwan Chen Shui-bian disputou a presidência, o premiê chinês Zhu Rongji ameaçou em rede de televisão os eleitores taiwaneses, alertando-os sobre terríveis consequências caso Chen fosse eleito. Ele acabou vencendo as eleições e, posteriormente, convocou um referendo junto aos eleitores taiwaneses sobre o fortalecimento da capacidade de autodefesa do país e sua adesão à ONU. Pequim declarou essa votação ilegítima, alegando que Taiwan não possuía direito à autodeterminação. A RPC também impediu que Taiwan ganhasse status de observador na ONU e representação em outros órgãos intergovernamentais, porque tal representação seria, acredita Pequim, um passo em direção à independência. A RPC também buscou exercer influência sobre a imprensa taiwanesa para conseguir uma cobertura mais favorável da sociedade chinesa e das políticas de Pequim — o exemplo mais notável é o da aquisição do grupo de mídia *China Times* por um empresário taiwanês pró-China continental. Em contraste, quando os eleitores taiwaneses elegeram, em 2008, o atual presidente, Ma Ying-jeou, alguém que Pequim considerava improvável que buscasse a independência, as autoridades chinesas não

levantaram qualquer objeção, e apresentaram Ma com um acordo de livre-comércio e outras políticas favoráveis.

A oposição de Pequim à democracia nesses três territórios visa a proteger o regime contra situações que causem constrangimento, inspirem oponentes na China continental, ou demandem repressão à força. Embora o dano causado às instituições democráticas seja secundário em relação à determinação de Pequim de exercer controle sobre os territórios sobre os quais ela reivindica soberania, o dano de fato ocorre.

**5) Ao ajudar a garantir a sobrevivência de regimes autoritários de parceiros econômicos e estratégicos importantes.** Os compromissos de Pequim para com os vizinhos Coreia do Norte, Camboja, Mianmar, os Estados da SCO, Paquistão e Nepal buscaram preservar Estados-tampões; garantir acesso econômico favorável; obter cooperação na extradição de uigures, tibetanos e ativistas pró-democracia; e assegurar a cooperação de acordo com suas prioridades diplomáticas, tais como o isolamento de Taiwan. A China também cooperou com os governos de Rússia, Irã, Venezuela, Sudão e Zimbábue para obter acesso a recursos econômicos e cooperação diplomática para conter a influência do Ocidente. Para cultivar tais relacionamentos, a China oferece investimentos, mercados, armas, apoio diplomático e outros benefícios que ajudam na sobrevivência desses regimes.

A China nem sempre apoia os regimes autoritários com os quais realiza negócios. Por exemplo, há muito ela demonstra insatisfação com o regime da Coreia do Norte — não somente porque ele não contribui para a prioridade estratégica de manter estabilidade na península da Coreia, mas também porque os líderes chineses acreditam que a dinastia Kim desperdiçou oportunidades para ganhar maior estabilidade ao não conduzir reformas econômicas ao estilo chinês. De maneira similar, os líderes chineses menosprezavam as práticas brutas e supersticiosas da junta birmanesa. Por razões estratégicas, no entanto, a China contribuiu para a sobrevivência desses e de outros regimes autoritários e semiautoritários.

**6) Ao tentar moldar as instituições internacionais de forma a torná-las “neutras em relação ao tipo de regime” em vez de a favor da democracia.** No Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC, na sigla em inglês), por exemplo, a China tem cooperado com Estados de pensamento similar para promover o princípio de “universalidade”, que reduz o grau no qual países são alvo de atenção individual. O processo de Revisão Periódica Universal, que a China ajudou a promover, sujeita todos os Estados — os Estados Unidos e a China igualmente — à revisão pelo Conselho, e o faz de maneira a permitir grande influência por parte do Estado sendo revisto e de seus simpatizantes sobre a agenda do processo de revisão. De maneira similar, a China apoiou a iniciativa do UNHRC de exigir que cada Estado envie um Plano de Ação para os direitos humanos, algo que a China tem cumprido. De acordo com essa iniciativa, cada Estado pode apresentar sua própria visão sobre como as normas internacionais de direitos humanos deveriam ser interpretadas para sua aplicação no país. A China também se empenhou para restringir o papel de ONGs no Conselho e nos demais órgãos dos tratados de direitos humanos (comitês de especialistas que acompanham a implementação dos dez principais tratados de direitos humanos) e para restringir o alcance dos mandatos dados pelo Conselho aos chamados Representantes Especiais (especialistas independentes que, de acordo com o *website* do Conselho, reportam e aconselham em matérias ligadas aos direitos humanos). O resultado desses esforços tem sido o posicionamento da China em conformidade com as prioridades que ela mesma definiu, protegendo-a de repreensões mais duras pelo UNHRC, reduzindo, portanto, a pressão sentida pela China em relação àquela vinda da antecessora do Conselho, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, no início dos anos 1990.<sup>23</sup>

A China tentou transformar em norma a ideia de que reclamações entre governos sobre questões relacionadas aos direitos humanos de-

veriam ser conduzidas de maneira privada, alegando que a exposição pública de tais intervenções prejudicaria a cortesia diplomática. Em relação aos diálogos entre Estados sobre direitos humanos, a China promoveu normas que os tornavam secretos, que os tornavam bilaterais em vez de multilaterais, que impediam a coordenação entre parceiros estrangeiros de diálogo, e que exigiam que especialistas não governamentais convidados para esses diálogos precisassem ser aprovados por ambas as partes (ou seja, a China pode vetar participantes propostos pelo outro lado).<sup>24</sup>

A China é um dos vários Estados que apoiaram apenas parcialmente a mudança normativa em favor de intervenções humanitárias, enfatizando a necessidade de se respeitar a norma anteriormente dominante de não intervenção. Pequim participou das negociações sobre a recente norma de “responsabilidade de proteger” (R2P, na sigla em inglês), mas enfatizou o primeiro dos três pilares, que descreve a responsabilidade da comunidade internacional de ajudar os Estados soberanos a desenvolver sua própria capacidade de proteger sua população, em vez do terceiro pilar, que aborda a questão da responsabilidade da comunidade internacional de intervir quando um governo soberano deixa de cumprir seu dever.<sup>25</sup>

No Conselho de Segurança da ONU, a China às vezes permitiu a adoção de resoluções intervencionistas (seja por meio de abstenção seja votando favoravelmente), mas frequentemente atrasou, modificou ou bloqueou tais resoluções sob a alegação de que os Estados deveriam resolver seus problemas internos por conta própria. Quando a China permitiu o encaminhamento dessas resoluções, o fez de maneira solidária à Rússia e aos Estados das regiões afetadas (por exemplo, a missão da União Africana no Sudão e a Liga Árabe na Líbia), para proteger os interesses econômicos chineses (por exemplo, Sudão e Líbia), ou sob a condição de que a intervenção não fosse utilizada para derrubar um regime.<sup>26</sup>

Com relação às missões de paz da ONU, a China passou da oposição a tais operações ao apoio ativo e participação. Mas enfatiza o princípio de consentimento do Estado anfitrião e o uso de projetos de desenvolvimento como parte do processo de paz. Essas posições são consistentes com os interesses da China em retardar a erosão da soberania de Estado e em posicionar-se como um país em desenvolvimento em ascensão pacífica, em vez de uma grande potência mais agressiva.<sup>27</sup>

O Departamento de Estado dos EUA, sob o comando de Hillary Clinton, promoveu uma iniciativa para codificar o conceito de liberdade de informação em vários encontros internacionais. A China (e outros Estados de pensamento similar) rechaçou a medida. Na SCO, a China apoiou os esforços russos de definir um conceito chamado “guerra de informação” e pressionar por uma norma sobre desarmamento cibernético. Em 2011, a China, a Rússia e outros Estados enviaram à Assembleia Geral da ONU uma proposta de “Normas Internacionais de Conduta para a Segurança da Informação” que exigia maior regulação da Internet por parte dos Estados.

A China não aderiu nem coopera com o Tribunal Penal Internacional. (Os Estados Unidos também não aderiram, embora às vezes cooperem com o Tribunal.) Entre os beneficiários da posição chinesa incluíram-se os governantes de Sudão, Síria, Coreia do Norte e Sri Lanka.

A China rejeita o princípio de condicionalidade para a concessão de ajuda externa e investimento estrangeiro.<sup>28</sup> Essa posição permite a regimes autoritários fugir de pressões do Banco Mundial e de governos do Ocidente para realizar melhorias no campo dos direitos humanos em troca de ajuda. Espera-se que o banco dos Brics e o novo Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura proposto adotem a mesma política.

## O que esperar do futuro?

Se e quando a economia da China chegar a duas ou três vezes o tamanho da dos Estados Unidos, sua influência no mundo naturalmente irá aumentar. Ainda assim, isso não significa necessariamente que a China passará a promover um esforço proativo e de estilo maoísta para promover transições da democracia para o autoritarismo. Primeiro, não é fácil minar democracias consolidadas (o mesmo não se pode dizer de democracias em dificuldade). Segundo, embora possa ser mais fácil realizar negócios com regimes autoritários, não há teoria sobre “paz autoritária” que afirme que a China estaria mais segura se mais vizinhos seus fossem Estados autoritários: de fato, algumas das maiores ameaças à segurança chinesa vêm de outros regimes autoritários, como o da União Soviética, Coreia do Norte e Vietnã. Terceiro, as divisões internas da China e sua situação geopolítica no centro da Ásia, ao menos num futuro próximo, devem impedi-la de estabelecer uma hegemonia em sua própria região, o que seria uma pré-condição necessária para que pudesse tentar impor ao resto do mundo uma visão alternativa de ordem mundial.

Mas uma China mais rica certamente terá razões e capacidade mais fortes para exercer influência internacional nas seis maneiras aqui analisadas. Pequim terá maiores interesses a proteger no exterior — investimentos, suprimento de energia e *commodities*, cidadãos e funcionários do governo. É provável que enxergue regimes autoritários como mais responsivos a seus interesses, e como mais favoráveis do que os regimes democráticos aos tipos de normas e instituições internacionais que busca promover. O exemplo da China, sua propaganda internacional e sua assistência técnica, financeira e diplomática contribuirão ainda mais para ajudar regimes autoritários a sobreviver; sua influência sobre instituições internacionais será mais efetiva para retardar ou até mesmo reverter a tendência pró-democracia e pró-direitos das normas internacionais dos últimos quarenta anos.

Mas a influência da China sobre o futuro da democracia no mundo, e sua capacidade — caso deseje — para promover transições autoritárias para além de suas fronteiras dependerá do desempenho das democracias. Devido à natureza instável da trajetória da China, é obviamente importante que as democracias continuem a apoiar a sociedade civil chinesa, os ativistas dos direitos humanos e os intelectuais liberais. Ainda assim, a chave do destino global da democracia reside sobretudo nas próprias democracias. Exceto por sua influência indireta sobre as liberdades de expressão e de imprensa, Pequim fez muito pouco para prejudicar o desempenho dos sistemas democráticos. Seus problemas são autoinfligidos. Devido ao crescimento do apelo do autoritarismo sempre que declina o prestígio da democracia, a resposta mais importante das democracias ao desafio representado pela China é realizar um trabalho melhor do que vêm realizando.

## Notas

1. Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. Nova York: Henry Holt, 2015, cap. 9.
2. Wesley K. Clark, "Getting Real About China". *The New York Times*, 10 out. 2014. Disponível em: <[www.nytimes.com/2014/10/11/opinion/sunday/getting-real-about-china.html](http://www.nytimes.com/2014/10/11/opinion/sunday/getting-real-about-china.html)>.
3. Andrew J. Nathan e Andrew Scobell, "How China Sees America: The Sum of Beijing's Fears". *Foreign Affairs*, v. 91, n. 5 (set.-out. 2012), p. 32-47.
4. Andrew J. Nathan e Andrew Scobell, *China's Search for Security*. Nova York: Columbia University Press, 2012.
5. Aditya Adhikari, *The Bullet and the Ballot Box: The Story of Nepal's Maoist Revolution*. Londres: Verso, 2014.
6. "Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At UNESCO Headquarters", 28 mar. 2014. Disponível em: <[se.china-embassy.org/eng/wjdt/t1142560.htm](http://se.china-embassy.org/eng/wjdt/t1142560.htm)>.

7. De acordo com o Ministro da Educação, 2,25 milhões de estudantes; ver Wang Qingfeng, “China Becomes World’s Top Source of Overseas Students: Country Passes India as Top Supplier of Foreign Students to the United States”. *Caixin*, 25 set. 2012. Disponível em: <[english.caixin.com/2012-09-25/100441943.html](http://english.caixin.com/2012-09-25/100441943.html)>.

8. Xu Youyu e Hua Ze (Orgs.), *In the Shadow of the Rising Dragon: Stories of Repression in the New China*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

9. Azar Gat, “The Return of Authoritarian Great Powers”. *Foreign Affairs*, v. 86, n. 4 (jul.-ago. 2007), p. 59-69.

10. Anne-Marie Brady, *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield, 2008, cap. 7.

11. Há “mais de 480” Institutos Confúcio em todo o mundo; ver “Confucius Institutes Worldwide”. Disponível em: <[www.confucius.ucla.edu/about-us/confuciusinstitutes-worldwide](http://www.confucius.ucla.edu/about-us/confuciusinstitutes-worldwide)>.

12. Agradeço a Anne-Marie Brady por chamar minha atenção para isto.

13. Sarah Cook, “The Long Shadow of Chinese Censorship: How the Communist Party’s Media Restrictions Affect News Outlets Around the World”. Relatório para o Center for International Media Assistance [Centro de Assistência Internacional para a Imprensa], 22 out. 2013. Disponível em: <[www.cima.ned.org/publications/longshadow-chinese-censorship-how-communist-party%E2%80%99s-media-restrictionsaffect-news-out](http://www.cima.ned.org/publications/longshadow-chinese-censorship-how-communist-party%E2%80%99s-media-restrictionsaffect-news-out)>.

14. Marshall Sahlins, “China U.: Confucius Institutes Censor Political Discussions and Restrain the Free Exchange of Ideas. Why, Then, Do American Universities Sponsor Them?”. *The Nation*, 29 out. 2013. Disponível em: <[www.thenation.com/article/176888/china-u](http://www.thenation.com/article/176888/china-u)>.

15. Emily Parker, “Censors Without Borders”. *The New York Times*, 14 maio 2010. Disponível em: <[www.nytimes.com/2010/05/16/books/review/Parker-t.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2010/05/16/books/review/Parker-t.html?pagewanted=all)>; Perry Link, “The Long Shadow of Chinese Blacklists on American Academe”. *Chronicle of Higher Education*, 22 nov. 2013. Disponível em: <[chronicle.com/blogs/worldwise/the-long-shadow-of-chinese-blacklists-on-american-academe/33359](http://chronicle.com/blogs/worldwise/the-long-shadow-of-chinese-blacklists-on-american-academe/33359)>.

16. James Mann, *The China Fantasy: How Our Leaders Explain Away Chinese Repression*. Nova York: Viking, 2007.

17. SecDev Group, “Collusion and Collision: Searching for Guidance in Chinese Cyberspace”. 20 set. 2011. Entre outras conclusões, o relatório afirma que “a maioria das empresas ocidentais de Internet ativas na China [com exceção do Google] [...] aceitou as exigências da China em termos de controle da informação, encarando isso como o preço de se fazer negócio no país.”

18. Discurso de Viktor Orbán no XXV Bálványos Free Summer University and Youth Camp, Băile Tuşnad (Tusnádfürdő), 26 jul. 2014. Disponível em: <[budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014](http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014)>.

19. Por exemplo, Robert Herman, “Authoritarian Contagion in Africa”. 4 fev. 2014. Disponível em: <[freedomhouse.org/blog/authoritarian-contagion-africa](http://freedomhouse.org/blog/authoritarian-contagion-africa)>.

20. Human Rights in China [HRIC], *Counter-Terrorism and Human Rights: The Impact of the Shanghai Cooperation Organization – Human Rights in China Whitepaper*. Nova York: HRIC, 2011. Disponível em: <[www.hrichina.org/en/publications/hric-report/counter-terrorism-and-human-rights-impact-shanghai-cooperation-organization](http://www.hrichina.org/en/publications/hric-report/counter-terrorism-and-human-rights-impact-shanghai-cooperation-organization)>.

21. Rebecca MacKinnon, “Networked Authoritarianism in China and Beyond: Implications for Global Internet Freedom”. Trabalho apresentado na conferência “Liberation Technology in Authoritarian Regimes” [Tecnologias de libertação em regimes autoritários], Hoover Institution e Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL), Universidade de Stanford, 11-12 out. 2010, p. 30. Disponível em: <[iis-db.stanford.edu/evnts/6349/MacKinnon\\_Libtech.pdf](http://iis-db.stanford.edu/evnts/6349/MacKinnon_Libtech.pdf)>.

22. Anistia Internacional, *China's Trade in Tools of Torture and Repression*. Londres: Amnesty International Publications, 2014. Disponível em: <[www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/042/2014/en/7dcccc64-15c2-423a-93dd-2841687f6655/asa170422014en.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/042/2014/en/7dcccc64-15c2-423a-93dd-2841687f6655/asa170422014en.pdf)>.

23. Rana Siu Inboden e Titus C. Chen, “China’s Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights”. *International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 47, n. 2 (jun. 2012), p. 45-57.

24. Katrin Kinzelbach, *The EU's Human Rights Dialogue with China: Quiet Diplomacy and Its Limits*. Oxford: Routledge, 2014.

25. Rosemary Foot, "The Responsibility to Protect (R2P) and Its Evolution: Beijing's Influence on Norm Creation in Humanitarian Areas". *St Antony's International Review*, v. 6, n. 2 (fev. 2011), p. 47-66.

26. Joel Wuthnow, *Beyond the Veto: Chinese Diplomacy in the United Nations Security Council*, Nova York: Universidade Columbia, 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política); Allen Carlson, "More Than Just Saying No: China's Evolving Approach to Sovereignty and Intervention Since Tiananmen". In: Alastair Iain Johnston e Robert S. Ross (Orgs.), *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 217-41.

27. Marc Lanteigne e Miwa Hirono (Orgs.), *China's Evolving Approach to Peacekeeping*. Londres: Routledge, 2012.

28. Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Nova York: Oxford University Press, 2009.



# **O Sistema Político da Rússia: Imperialismo e Decadência\***

*Lilia Shevtsova*

*Lilia Shevtsova é pesquisadora sênior não residente do Programa de Política Externa da Brookings Institution. De 1995 a 2014, foi pesquisadora associada sênior do Centro Carnegie de Moscou. Entre seus livros estão Putin's Russia [A Rússia de Putin] (2005) e Lonely Power: Why Russia Has Failed to Become the West and the West is Weary of Russia [Poder solitário: por que a Rússia não se ocidentalizou e tem problemas com o Ocidente] (2010).*

**P**roferir uma palestra em uma conferência que carrega o nome de Seymour Martin Lipset é uma honra, mas também uma grande responsabilidade. Em tempos de hesitação intelectual, em que prevalece o pragmatismo, Lipset e seu legado nos fazem lembrar da real importância de ideias e princípios. Lembrar o exemplo de Lipset de análise acadêmica perspicaz é particularmente importante em momentos como o de hoje, em que nos encontramos no que Antonio Gramsci chamava de “interregnum” — um hiato histórico no qual “o velho morre e o novo não pode nascer” e no qual “verificam-se os fenômenos mórbidos mais variados”. Instituições e conceitos atuais estão se tornando obsoletos, mas novas formas ainda estão por surgir. Esse “tempo fora da história” nos coloca diante de problemas que talvez não saibamos resolver; estamos no meio de uma história que ainda está se desenro-

\*Publicado originalmente como “Russia's Political System: Imperialism and Decay”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Número 1, Janeiro de 2015 © 2015 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

lando na qual, apesar de sabermos como terminou o capítulo anterior, podemos apenas conjecturar o que vem depois.

Começarei com uma premissa simples. A história pode ser um pesadelo, ou pode terminar como um grande amontoado de poeira, a menos que seja interpretada por intelectuais que consigam enxergar as raízes de suas reviravoltas e prever como interagirão. Seymour Martin Lipset era esse tipo de intérprete que tornava a história compreensível para a sociedade e para a comunidade política. Era o que o filósofo e sociólogo Karl Mannheim chamava de “praticante de nado livre”, não limitado por uma única disciplina e capaz de realizar comparações entre regiões e países. Lipset também foi um cientista “com uma missão”, no sentido weberiano, por causa de sua honestidade intelectual, e por ter construído sua visão de mundo em torno de valores e com uma preocupação especial em relação à dimensão ética da vida. Sentimos sua falta nesses tempos de incerteza política e relativismo moral.

### **A Conferência Seymour Martin Lipset sobre a Democracia no Mundo**

Lilia Shevtsova palestrou na 11ª Conferência Anual Seymour Martin Lipset sobre a Democracia no Mundo em 29 de outubro de 2014 na Embaixada do Canadá em Washington, D.C., e em 20 de outubro no Centro de Estudos Internacionais da Munk School of Global Affairs da Universidade de Toronto. O título de sua palestra foi “O sistema político da Rússia: o drama da decadência”.

Seymour Martin Lipset, falecido no final de 2006, foi um dos cientistas políticos e acadêmicos mais influentes no tema da democracia dos últimos cinquenta anos. Colaborador frequente do *Journal of Democracy* e membro fundador de seu Conselho Editorial, Lipset lecionou na Universidade da Califórnia em

Berkeley, Columbia, Harvard, Stanford e George Mason. Foi autor de inúmeros livros importantes, incluindo *O homem político* (*Political Man*), *A sociedade americana* (*The First New Nation*), *The Politics of Unreason* [A política da insensatez] e *American Exceptionalism* [O excepcionalismo norte-americano]. Foi a única pessoa a presidir tanto a Associação Americana de Ciência Política (1979-80) quanto a Associação Americana de Sociologia (1992-3).

A obra de Lipset cobriu uma ampla gama de assuntos: as condições sociais da democracia, incluindo o desenvolvimento econômico e a cultura política; as origens do socialismo, fascismo, revolução, protesto, preconceito e extremismo; conflito de classes, estrutura e mobilidade; clivagens sociais, sistemas partidários e alinhamento eleitoral; e opinião pública e confiança pública nas instituições. Lipset foi pioneiro no estudo de política comparada, e nenhuma comparação se destacou mais em sua obra do que aquela entre as duas grandes democracias da América do Norte. Por sua análise perspicaz sobre o Canadá em comparação com os Estados Unidos, apresentada em detalhes em *Continental Divide* [Divisão continental] (1990), foi considerado o “Tocqueville do Canadá”.

A Conferência Lipset tem o copatrocínio do National Endowment for Democracy e da Munk School, contou neste ano com o apoio financeiro do Albert Shanker Institute, Johns Hopkins University Press, a Embaixada do Canadá em Washington, D. C. e a Canadian Donner Foundation. Para ver os vídeos da Conferência Lipset de 2014 e dos anos anteriores, visite <[www.ned.org/events/seymour-martin-lipset-lecture-series](http://www.ned.org/events/seymour-martin-lipset-lecture-series)>.

Que tipo de questões Seymour Martin Lipset poderia perguntar se olhasse hoje para a Rússia e para o sistema russo de poder persona-

lizado? (Ao mencionar esse sistema, refiro-me não apenas ao regime político e ao estilo de liderança por ele produzido, mas também à rede de interesses arraigados, tradições e bases sociais que sustentam toda essa estrutura.) Uma possível resposta encontra-se em um ensaio que ele escreveu em coautoria com Gyorgy Bence há duas décadas sobre as previsões do fracasso do comunismo (“Anticipations of the failure of communism”).<sup>1</sup> Naquele ensaio, os autores questionaram por que tantos especialistas, especialmente na academia, não foram capazes de antever o colapso da União Soviética — por que eles “não previram que isso aconteceria, ou mesmo que isso pudesse acontecer”. O que os havia convencido de que o sistema soviético era tão durável? A sugestão de Lipset e Bence era que os especialistas acadêmicos em União Soviética haviam “procurado por instituições e valores que estabilizavam o sistema político e a sociedade”. Alguns “jornalistas e políticos ideologicamente críticos” demonstraram grande visão, na medida em que estavam “dispostos a enfatizar os aspectos, estruturas e comportamentos disfuncionais que pudessem gerar uma crise”. Assim como no caso da União Soviética há algumas décadas, muitos especialistas ocidentais não foram capazes de analisar a Rússia adequadamente nos anos que se seguiram ao colapso do comunismo, e muitos foram surpreendidos pelas coisas que a Rússia fez e pelo caminho que ela agora vem tomando.

Defendo que o mais importante a compreender é que as ações empreendidas pelo Kremlin para fortalecer o sistema estão, na verdade, enfraquecendo-o. Há um crescente conjunto de evidências que sugere estarmos lidando com um sistema em decadência que, em vez de se repensar, desperdiça suas energias em uma luta pela sobrevivência travada sem nenhuma cautela em relação aos danos que isso vem causando tanto ao bem-estar e futuro da sociedade russa quanto à esperança de uma ordem mundial decente.

Tanto em intenção quanto nas ações, a elite que governa a Rússia tem demonstrado que sua guerra contra a Ucrânia e a anexação do

território ucraniano não são meramente manobras em um conflito regional, mas facetas de um confronto civilizacional com a democracia liberal. Na Ucrânia, o Kremlin desafia o Ocidente e, sobretudo, os Estados Unidos: pelo menos é o que as autoridades russas acreditam, e é a mensagem que estão tentando deixar clara ao mundo.

Em uma ironia da história, os esforços do Kremlin para manter a situação em casa estável — para sustentar o sistema personalista de poder e o *status quo* doméstico — fizeram da Rússia uma potência revisionista aos olhos do resto do mundo. O antigo arranjo pós-Guerra Fria, baseado em uma ambiguidade normativa, no consentimento e na esperança de que o papel da Europa enquanto arena de batalhas civilizacionais tenha se encerrado, chegou ao fim. Lamentavelmente, as democracias liberais até o momento mostraram-se menos preparadas para um confronto civilizacional do que estavam durante a Guerra Fria. Não apenas porque a Rússia e Ocidente são hoje mais interdependentes do que antes, mas também porque o Ocidente já não parece ter nem a capacidade nem a disposição para uma batalha ideológica e, em vez disso, exhibe líderes que anseiam por um *status quo* que não é nem sustentável nem sadio.

Podemos enxergar a guerra da Rússia contra a Ucrânia como um ultimato do Kremlin à comunidade das democracias liberais, demandando reconhecimento do direito de Moscou de interpretar as regras internacionais da maneira que deseja. Obviamente, esse ultimato enfraquece muitos dos pilares fundamentais da ordem global. Entre eles estão não apenas o arranjo pós-Guerra Fria, mas também acordos anteriores, como os Acordos de Helsinque, o sistema Yalta-Potsdam (baseado em acordos que dividiam as esferas de influência global), e até mesmo o próprio sistema internacional pós-Vestfália, com sua ênfase no balanço de poder e respeito à soberania.

O sistema de governança internacional — a ONU, a OSCE, o Conselho da Europa, a UE e a OTAN, bem como o conjunto de normas de direito internacional elaboradas para ordenar o “fim da história” —

provou-se incapaz de responder à crise provocada pela Rússia. Tudo isso tem tornado a tentativa do sistema russo de se preservar enfraquecendo a ordem existente um desafio para o Ocidente.

Esse desafio está se tornando cada vez mais difícil de superar porque o Kremlin, o verdadeiro arquiteto do caos internacional, está distorcendo deliberadamente as origens desse caos para vender sua própria versão sobre quem é o culpado e afogar o Ocidente em debates internos sem sentido. É trabalhoso provar que a ampliação da OTAN e a “humilhação” da Rússia não são as razões por trás da guerra do Kremlin à Ucrânia. Enquanto isso, uma nova mitologia está sendo construída, oferecendo uma imagem distorcida da realidade com o objetivo de justificar e legitimar (com a ajuda, é importante dizer, de alguns especialistas e políticos do Ocidente) as tentativas do sistema russo de retroceder na história.

### **Um desafio que não se ousa chamar pelo nome**

Os líderes do Ocidente continuam despreparados para reconhecer o desafio representado pela Rússia, na esperança de que a atual crise internacional (alguns nem a chamariam assim) seja simplesmente o resultado de cálculos políticos equivocados, ou um conflito regional, ou fobias de Putin, ou problemas internos da Ucrânia. Não conseguem admitir que a crise é, na verdade, o produto do sistema russo de poder personalista que, tendo alcançado determinado patamar de decadência, já não é capaz de existir pacificamente. Enquanto isso, o Ocidente não apenas foi incapaz de prevenir a anexação da Crimeia e a formação de pequenos Estados separatistas patrocinados pela Rússia na região de Donbass, como também deu ouvidos àqueles que insistiam na aceitação da nova realidade. Quem pode culpar o Kremlin por enxergar nisso uma disposição do Ocidente em aceitar o direito de saqueadores de agitar o cenário mundial?

A crise provocada pela Rússia em 2014 pode ter consequências mais sérias do que o colapso da União Soviética em 1991. O evento

anterior fez emergir uma Rússia que almejava se aproximar do Ocidente. A guerra russo-ucraniana de 2014 evidenciou a ambição russa de desafiar um Ocidente que perdeu sua vitalidade e luta contra o peso de suas próprias disfunções. A guinada da Rússia em direção ao confronto com o Ocidente deixa evidentes dois fatores que a comunidade global de especialistas não valoriza adequadamente. Um é a singularidade do sistema russo de poder (incluindo sua capacidade adaptativa); o outro é o crescimento, desde a queda do comunismo, da complacência ocidental em relação à dimensão normativa das questões internacionais.

Consideremos o que torna o sistema russo único. A tradição Rússia de poder personalista é impressionante por sua constante e consistente falta de moderação. Os imperadores chineses e os sultões otomanos comandaram governos despóticos, mas seus poderes estavam submetidos a controles — no primeiro caso, por um sistema de tabus morais com origem no confucionismo e, em ambos, por uma administração imperial de base meritocrática.<sup>2</sup> A tirania russa, em contraste, nunca conheceu tais limites. Mesmo a Igreja Russa Ortodoxa serviu para sustentar a natureza tirânica do Estado russo ao subordinar a instituição eclesiástica à vontade do monarca.

Segundo, e ainda mais importante, a Rússia sempre foi um Estado militarizado. O militarismo tem sido a força vital da organização social da Rússia e de sua vida cotidiana. Não estou me referindo somente ao orçamento de defesa ou ao papel do Exército: maior motivo de temor é o fato de que a Rússia sempre viveu como se fosse um acampamento militar. A história da Rússia acontece em ciclos — da guerra à paz (que era sempre um momento de preparação para uma nova guerra) e então novamente à guerra. Os governantes russos foram e são incapazes de governar o país em tempos de paz. A Rússia se preparava para a guerra como uma maneira de se energizar. As campanhas militares de Pedro, o Grande, e de Stálin levaram a períodos de ascensão.

Mas, posteriormente, a Rússia não conseguiu encontrar uma saída para o paradigma da guerra. A Prússia e o Império Otomano também

eram Estados militarizados, mas conseguiram aproveitar suas derrotas para se libertar do modo militar. A Rússia foi incapaz de aproveitar tanto a queda do tzarismo em 1917 quanto o colapso soviético em 1991 para escapar do paradigma militar. O Kremlin logo retornaria ao formato militar, já em 1993, por meio da guerra contra a Chechênia. Na famosa passagem na qual o conde de Mirabeau chamou a guerra de “a indústria nacional da Prússia”, estava equivocado: a guerra é a indústria nacional da Rússia.

Terceiro, o sistema russo sempre existiu na forma de império. O imperialismo russo não é um fim em si mesmo; é um instrumento de preservação do sistema e o núcleo do Estado. Acontece que um império em imensa área contígua é bastante difícil de se reformar sem comprometer a integridade do Estado. Ainda não está claro se a Rússia é capaz de existir como um Estado-nação e não como um império.

Por fim, o sistema russo é único em sua capacidade de concentrar seus recursos e sobreviver devorando seu próprio potencial humano, inclusive diante do vegetarianismo\* dos tempos modernos. O sistema russo, em outras palavras, parece ser uma anomalia, mesmo entre civilizações autoritárias. Certamente, nenhuma das receitas para sua transformação funcionou até hoje.

Isso tudo significa que Putin está certo quando tenta persuadir o mundo de que a Rússia está predestinada a continuar em seu caminho excepcional? Espero que não. Prefiro concordar com Juan Linz e outros que compartilham de sua visão de que uma liderança efetiva, a disposição da elite política de viver em um Estado baseado nas leis e a pressão do Ocidente podem mitigar a influência da história e compensar a falta de “pré-requisitos” democráticos.<sup>3</sup> A Europa Central, o Leste Europeu, a Índia, a África do Sul, a Coreia do Norte e Taiwan provaram que a democracia é capaz de criar raízes em sociedades onde faltam condições facilitadoras importantes *caso* as lideranças políticas

---

\* Nota dos Editores: pouca inclinação à agressividade.

e as elites vejam a democracia como a melhor maneira de servir tanto aos interesses nacionais quanto a seus próprios interesses pessoais.

A Rússia tornou-se refém e vítima de sua classe intelectual e política. Se tendências liberais na Rússia foram interrompidas em 1917 porque a sociedade não estava preparada para a liberdade, a derrota do projeto liberal da Rússia nos anos 1990 teve mais a ver com o temor da elite de perder poder por meio da competição política. Os liberais e os democratas russos apoiaram um poder personalista na esperança de que algum “líder reformista” aparecesse e tirasse a Rússia de seu beco sem saída histórico. Parafraseando Friedrich Hayek, a classe política russa preferiu “resolvedores de problemas” a regras fixas, “pessoas de bem” a princípios. O retorno ao poder personalista no início dos anos 1990 enterrou todas as esperanças de transformação da Rússia.

Por trás da sobrevivência do sistema russo também se encontra outro fator: o ambiente internacional favorável que emergiu nos anos 1990 e permitiu a adaptabilidade do sistema. O Kremlin conseguiu explorar de maneira habilidosa a falta de linhas ideológicas claras da era pós-Guerra Fria. Por um lado, a Rússia conseguiu preservar a instituição altamente antiocidental de governo de uma pessoa só. Por outro lado, os clubes ocidentais aceitaram a Rússia — o G7 tornou-se o G8 em 1998 —, e a presença russa começou a efetivamente desorganizar os princípios liberais.<sup>4</sup>

A própria Rússia tornou-se um exemplo de desnorteamento desses princípios, usando as tecnologias políticas do século 21 para dar sustentação a um sistema de governança que data do século 16:<sup>5</sup> uma mistura de Ivan, o Terrível e Facebook. A ambiguidade ideológica propiciou o ambiente ideal para o jogo de faz-de-conta jogado pelo sistema russo de 1991 a 2013. Durante tal período, sustentou-se copiando o Ocidente, deixando de lado o velho jogo soviético de conter o Ocidente enquanto penetrava o tecido da sociedade ocidental com o objetivo de cooptar as elites e o empresariado ocidentais.

Teria a Rússia se transformado caso o Ocidente tivesse insistido em condicionalidades — demandando mudanças domésticas antes que membros da elite russa pudessem integrar-se pessoalmente à vida ocidental? Talvez. Houve um breve período no qual as democracias poderiam ter exercido uma importante influência sobre a situação na Rússia, que vigorou da dissolução da URSS, em dezembro de 1991 até a aprovação, via referendo, da constituição autoritária preferida pelo Kremlin, em dezembro de 1993.

É importante observar que outras civilizações ainda mais culturalmente distantes do Ocidente foram capazes de adotar princípios políticos ocidentais ao mesmo tempo em que mantiveram suas identidades culturais. Começando pela Restauração Meiji no Japão do século 19, Estados com diferentes culturas e caminhos civilizacionais no Leste Asiático, América Latina e Europa Oriental foram capazes de adotar princípios ocidentais de governança. A Rússia, em contraste, adota apenas tecnologias do Ocidente, e sempre retorna a um estado de confrontação com ele após períodos de diálogo.

### **A adaptabilidade do sistema russo**

O sistema russo tem demonstrado uma capacidade impressionante de se ajustar e perdurar apesar de reviravoltas da história. Quando o tzarismo ruiu em 1917, o sistema trocou a legitimação monárquica e divina do poder por uma outra, com base na ideologia marxista. Quando a União Soviética rachou em 1991, o sistema assumiu uma nova forma ao se desfazer da velha roupagem do Estado — a URSS — e cobrir-se com uma versão anticomunista de legitimidade, que se tornou a nova vestimenta do autoritarismo russo.

Desde o colapso soviético até recentemente, o regime russo — a máquina política do sistema russo — seguiu declarando sua aderência às normas ocidentais, ao mesmo tempo em que sua elite se integrava à sociedade ocidental de maneira mais pessoal. A reprodução de ins-

tituições e normas ocidentais, a emergência de uma classe rentista e a oferta de um pluralismo político limitado contribuíram para a sobrevivência do sistema russo de poder personalista.

Durante o primeiro ano de seu reinado, Putin cooperou com o Ocidente e manteve a característica híbrida do regime. E, então, veio a Revolução Laranja na Ucrânia, que foi um ponto de inflexão para o Kremlin. Temendo que um movimento popular como aquele que tomou a Praça da Independência em Kiev pudesse surgir em Moscou e em outras cidades russas e tirá-lo do poder, Putin começou a trabalhar em uma estratégia reativa, que delineou durante seu discurso de fevereiro de 2007 em Munique. Mudanças táticas posteriores, tais como o “*reset*” [reinício] entre Obama e Medvedev e a “Parceria para a Modernização” entre a UE e a Rússia não produziram mudanças reais — diferente do que muitos esperavam — na trajetória básica do sistema russo.

No final de 2013, antes da guerra com a Ucrânia, o Kremlin havia abandonado a dissimulação e adotado uma nova “Doutrina Putin”, com vistas a legitimar um governo mais duro no âmbito doméstico e um posicionamento mais assertivo no exterior. Na verdade, Putin trouxe a Rússia pós-comunista de volta ao modelo de Estado soviético e ao velho sistema que haviam se encerrado com o colapso de 1991. Lembro da famosa observação frequentemente atribuída a Albert Einstein: “A definição de loucura é fazer sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes”.

As circunstâncias que levaram o Kremlin a mudar sua tática de sobrevivência foram várias, e incluíram a ascensão da nova classe política dos *siloviki* (literalmente “durões”, referindo-se àqueles que, como Putin, são veteranos do aparato de segurança do Estado). Em um grau nunca antes visto na história da Rússia, essa classe concentrou o poder, os bens e as ferramentas de repressão do Estado nas mãos das mesmas pessoas. Também fez parte da mudança o aumento do

número de protestos após as eleições suspeitas de 2011 e 2012. A ideia norteadora do Kremlin sempre foi a de acionar o aparato coercitivo antes do início de novos protestos. Por fim, o ambiente internacional em geral, e a complacência de líderes do Ocidente em particular, pareciam oferecer ao Kremlin uma abertura favorável para sua mudança em direção a um posicionamento mais duro.

No começo de 2014, o Kremlin já rejeitava abertamente a modernização e apresentava uma nova perspectiva política baseada no pressuposto de que o Ocidente encontra-se em declínio terminal. Ao anunciar o esgotamento das democracias liberais, Putin pôs fim ao período pró-Ocidente da história russa iniciado em 1991. Ademais, ao declarar que o sistema internacional pós-Guerra Fria é injusto e desanda em direção ao “caos”, o presidente russo apagou duas décadas de história pós-comunista e fez menção de retornar à época antes das revoluções de 1989 terem dissolvido o império soviético.

A crise ucraniana e a guerra não declarada da Rússia à Ucrânia permitiram ao Kremlin não apenas colocar em prática sua doutrina, mas também acrescentar a ela novos elementos. O Kremlin tem usado o conflito com a Ucrânia como justificativa para uma mobilização militar-patriótica renovada em torno do conceito de que a Rússia é uma “fortaleza sitiada”. Em 1989, apenas 13% de soviéticos entrevistados em uma pesquisa concordavam com a afirmação de que a Rússia estava cercada de inimigos; em maio de 2014, o número subiu para 84%.<sup>6</sup>

A “tecnologia política” e seus métodos manipuladores ajudaram os governantes da Rússia a unir seu povo em torno de uma bandeira: indivíduos desorientados parecem prontos a aplacar seu senso de impotência e inferioridade ao recorrer aos mitos de “sucesso” popular que possam uni-los e fazê-los sentir-se mais uma vez seguros e felizes. A anexação da Crimeia a um custo relativamente pequeno em termos de baixas tornou-se um “sucesso”, oferecendo a russos comuns a chance

de esquecer seus problemas cotidianos e sentir uma onda de otimismo vitorioso, ainda que efêmera.

Durante sua busca por novas formas de doutrinação popular, o Kremlin ousou até mesmo apelar para a questão étnica pela primeira vez. Em 17 de abril de 2014, Putin afirmou em rede de televisão que russos possuem “um código genético bastante poderoso [...]. E esse nosso código genético é provavelmente, na verdade quase certamente, uma de nossas principais vantagens competitivas no mundo atual”. Disse também que a disposição a morrer seria uma característica importante da personalidade russa: “Acho que somente nosso povo poderia ter bolado o famoso ditado: ‘Não existe o medo da morte quando se tem pessoas à sua volta’. Como assim? A morte é algo horrível, não? Mas não, pode ser algo lindo se ela puder servir a seu povo”.<sup>7</sup>

Mas não nos enganemos. Os russos podem ser vulneráveis à propaganda militarista, mas isso não significa que desejem o derramamento de sangue. Todos os exemplos anteriores de russos cerrando fileiras em torno de encenações militares desapareceram em questão de meses. O apoio à consolidação da Crimeia deve durar mais tempo, mas também terá fim, e o Kremlin terá que produzir novas crises e fontes de distração. Não importa quão efetivo ou não o Kremlin se mostre em encontrar ou fabricar tais distrações, algumas lições são claras: o autoritarismo russo nunca será o instrumento nem de reformas econômicas liberais nem de uma genuína abertura democrática, e nunca será pró-Occidente. Por razões profundas e particulares, o sistema russo só é capaz de se reproduzir num contexto de autoritarismo e antiocidentalismo.

## **Decadência, agonia, revolução?**

O sistema russo, em sua configuração atual, atende ao critério principal de decadência apresentado por ilustres pesquisadores da história e das sociedades humanas. Arnold Toynbee mostrou que uma civili-

zação está condenada se não for capaz de responder aos desafios por ela enfrentados. O economista Mancur Olson, reproduzindo Edmund Burke, alertou que um sistema está condenado se resiste a qualquer mudança de maneira esclerosada. Samuel P. Huntington argumentou que um sistema começa um processo de decadência se for, ao mesmo tempo, excessivamente rígido, excessivamente simples, baseado em subordinação e incoerente. Francis Fukuyama alertou que o neopatriotismo e a falta de institucionalização são sinais inequívocos de decadência. Se a liberdade é desenvolvimento, como argumenta Amartya Sen, então a Rússia está caminhando na direção oposta.

De maneira preocupante, a guinada do Kremlin em direção a apelos patrióticos e mesmo militaristas indica que aqueles atualmente no controle do sistema acreditam ter chegado ao limite de sua adaptabilidade em tempos de paz. Estamos, portanto, lidando com um sistema que está próximo do estágio de agonia mortal? Se sim, irá o regime político inevitavelmente compartilhar do destino do sistema como um todo, ou seriam ambos separáveis entre si de alguma forma? À medida que a habilidade de recuperação do sistema fica aquém dos desafios que precisa enfrentar, o resultado será um processo de decomposição lenta ou uma explosão?

Não há como responder a essas questões com certeza. O que podemos esperar é que o Kremlin passe a se relacionar com o mundo exterior de um modo militarista, com a submissão de qualquer acordo ao planejamento tático, e sem a intenção de durar. Estamos lidando não apenas com a arrogância de Putin ou com seu desespero, que poderiam facilmente ser confundidos com audácia. Estamos lidando com a lógica irrefutável de um sistema de poder personalista que, em sua atual fase, é capaz de se reproduzir apenas por meio de assertividade internacional. Durante esse período de decadência, pode mostrar-se inclusive mais agressivo e predatório do que em seu auge. Ademais, dispõe de várias ferramentas poderosas em seu kit de sobrevivência. Entre elas, rendas advindas de recursos naturais;

uma facilidade de repressão seletiva, combinada com a manipulação da opinião pública; e elites cooptadas, tanto na Rússia quanto no exterior.

Se acabarem os meios econômicos de que dispõe o regime para manter a tranquilidade entre a população, podemos esperar que faça uso ainda mais frequente de instrumentos de política externa para alcançar seus objetivos domésticos. Irá ao exterior não em busca de ferramentas para a sua modernização, mas para desafiar seus inimigos externos. À medida que internacionaliza sua busca pela sobrevivência, em outras palavras, o sistema russo transformará sua própria degradação em um problema global. A disposição excessiva de pelo menos alguns no Ocidente para acomodar a elite russa, a disfunção do atual sistema de relações internacionais, a paralisia das instituições de governança global, o enfraquecimento da parceria transatlântica e da OTAN e o entrincheiramento dos Estados Unidos agravará ainda mais esse problema. Até mesmo um Kremlin desgastado pode parecer forte diante de uma oposição de aparência frágil.

Ainda assim, aparências não são capazes de revogar a lei das consequências não intencionais ou transformar um mero sucesso tático em uma conquista estratégica. A mobilização militar-patriótica de Putin cobra um preço tanto diretamente quanto em termos das sanções econômicas impostas pelo Ocidente. Dúvidas estão começando a surgir em relação à capacidade dos russos de manter seu padrão de vida em meio a constantes confrontações com o Ocidente, e essas dúvidas estão lançando uma sombra sobre a estabilidade futura do governo de Putin.<sup>8</sup> Putin não pode esperar que os russos cujos níveis de riqueza e bem-estar estão caindo em sua gestão sigam apoiando-o — sem mencionar a corrupção generalizada, que vem provocando a ira e a insatisfação da sociedade.<sup>9</sup> Os dinâmicos cidadãos urbanos que lançaram os enormes protestos de 2011 e 2012 podem estar desmoralizados atualmente, mas suas queixas permanecem não atendidas, e é esperado que saiam novamente às ruas caso a crise se aprofunde.

Enquanto isso, Putin está encurralado. Não pode liberalizar seu regime por medo de perder o controle do país. Ao mesmo tempo, não pode retornar aos níveis stalinistas de militarização e ditadura: falta a ele uma ideologia capaz de consolidar e regimentar a sociedade, as elites russas não desejam viver em um Estado militarizado, e segmentos expressivos da sociedade não estão dispostos a fazer os sacrifícios inevitáveis causados pelo aprofundamento do militarismo e do isolacionismo.

É inevitável imaginar que a retórica agressiva do Kremlin seja uma máscara para a sua impotência. Suas ações tornam a situação ainda pior. As vitórias de Putin na guerra contra a Ucrânia e sua tentativa de enfrentar o Ocidente não são capazes de resolver os problemas sociais e econômicos que vêm se acumulando na Rússia. Há sinais de que o regime russo tenha iniciado um caminho suicida. A aparente tranquilidade não nos pode fazer esquecer de que a falta de canais políticos legítimos para se expressar e agregar interesses tende a tornar a raiva acumulada maior e mais explosiva. A calma pode ser o prenúncio de uma tempestade.

Poderia o sistema recorrer a um “ataque preventivo” e tentar se salvar por meio de uma reorganização da liderança ou mesmo da mudança de regime? Talvez. Mas um novo líder ou mesmo um novo regime ainda teria pouco espaço de manobra, e ainda estaria diante da mesma escolha enfrentada hoje pela Rússia: tentar prosseguir como uma “fortaleza sitiada” ou aventurar-se no caminho da reforma.

Temos aqui um enigma sistêmico. Reformas de cima para baixo já não são possíveis. A capacidade do sistema para “domar” qualquer reformista parece simplesmente grande demais. Nem está disponível uma transição baseada em pacto, pois a classe política que se tornou desacreditada ao comandar um Estado corrupto nunca conquistará a confiança da população. Se a Rússia evitar uma decomposição prolongada, será tomada por revoltas de cunho revolucionário. O caso

da Ucrânia oferece alguma esperança, ao sugerir que uma sociedade pós-soviética pode escolher o caminho europeu, mas não está claro até que ponto os russos podem seguir o exemplo de seus primos ucranianos.

Durante seu tempo relativamente curto no poder, Putin conseguiu tornar a Rússia ainda mais desmoralizada do que estava ao fim da muito mais extensa era soviética. Os sinais de seu tempo são os níveis alarmantes de ressentimento popular, desconfiança, raiva, suspeita e ódio de tudo o que parece estranho e desconhecido. O sistema de poder personalista mergulhou a Rússia em um clima de agressividade, e permanece incerto como o país poderá emergir desse ambiente ameaçador e tóxico. Não resta dúvidas de que as consequências do regime de Putin serão dramáticas tanto para a Rússia quanto para o universo pós-soviético.

A esperança da Rússia é a minoria urbana que tomou as ruas em 2011 e 2012, e aqueles que de maneira mais geral apoiam a ideia de um Estado de Direito. Cerca de 37% dos russos entrevistados em uma pesquisa acreditam que os interesses dos indivíduos têm prioridade sobre os do Estado. Essas pessoas, somadas à outras cujas crenças e comportamentos elas podem influenciar, poderiam formar a base de um possível movimento russo por dignidade.<sup>10</sup>

Mas mesmo se a minoria pró-Occidente for capaz de dar início a tais reformas, a Rússia não será capaz de evitar um difícil período de transformação. Futuros reformistas se depararão com dois problemas especialmente dolorosos. O primeiro é como libertar a Rússia de sua presente configuração, de um império territorialmente integrado que inclui regiões problemáticas do ponto de vista civilizacional, como o Cáucaso Norte. Não está claro o quanto os russos, mesmo os liberais, estão dispostos a aceitar o possível desmembramento do Estado. O segundo problema é como reformar um Estado com armas nucleares. A capacidade nuclear da Rússia alimentará as ambições globais das

elites russas, e poderia funcionar como uma rede que protege o sistema de poder personalista.

O desafio enfrentado pelo decadente Estado petro-nuclear da Rússia é imenso, e certamente é um dos principais problemas do século 21. Cabe a nós — a comunidade intelectual — garantir que o mundo perceba a importância desse desafio e responder de maneira adequada. Volto a Seymour Martin Lipset e seu extenso legado. Seu exemplo nos ensina que precisamos ter sempre a liberdade e a verdade como os valores mais caros, mesmo — e talvez mais especialmente — quando o pragmatismo e a condescendência parecem mais convenientes e vantajosos.

## Notas

1. Seymour Martin Lipset e Gyorgy Bence, “Anticipations of the Failure of Communism”, *Theory and Society*, v. 23, n. 2 (abr. 1994), p. 169-210. Disponível em: <[www.ned.org/sites/default/files/NED\\_Lipset\\_2010.pdf](http://www.ned.org/sites/default/files/NED_Lipset_2010.pdf)>.

2. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, p. 305.

3. Juan J. Linz, “Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy”. In: Axel Hadenius (Org.), *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press, 1997, p. 408.

4. O G8 tornou-se novamente o G7 quando outros membros, manifestando sua discordância do comportamento de Moscou em relação à Ucrânia, suspendeu a Rússia em 24 de março de 2014. A Rússia permanece como membro do G20.

5. James Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad*. Londres: Chatham House, 2013.

6. Lev Gudkov, “Putin's Totalitarian Backslide”. *Pro et Contra*, v. 18, n. 3-4 (maio-ago. 2014), p. 138.

7. Ver as conclusões de Putin na transcrição do programa de televisão “Direct Line with Vladimir Putin” [Linha direta com Vladimir Putin], 17 abr. 2014. Disponível em: <[eng.kremlin.ru/transcripts/7034](http://eng.kremlin.ru/transcripts/7034)>.

8. Em novembro de 2014, 61% dos russos esperavam uma queda em seu padrão de vida e 56% achavam que a política externa do Kremlin traria uma crise econômica para a Rússia. Ver <[www.levada.ru/eng/counter-sanctions-problems-and-consequences](http://www.levada.ru/eng/counter-sanctions-problems-and-consequences)>.

9. Em maio de 2014, o Levada Center divulgou os resultados de uma pesquisa que indicava que apenas 17% dos russos achavam que a corrupção no governo Putin estava começando a diminuir. Apenas cerca de 35% disseram acreditar que as autoridades tinham o bem-estar da sociedade como principal objetivo. Ver <[www.levada.ru/19-05-2014/korrupsiya-i-byurokratizm](http://www.levada.ru/19-05-2014/korrupsiya-i-byurokratizm)>.

10. O grau de desorientação na sociedade russa é considerável: em setembro de 2014, 62% dos russos respondiam às pesquisas dizendo ser favoráveis à democracia, e apenas 24% achavam que o país poderia viver sem ela. Ainda assim, apenas 13% acreditavam que a Rússia precisava desenvolver um tipo de democracia que fosse “a mesma dos países desenvolvidos da Europa e dos Estados Unidos”. Ver respostas à primeira e segunda questões em <[www.levada.ru/eng/does-russia-need-democracy](http://www.levada.ru/eng/does-russia-need-democracy)>.



## Nacionalismo Hindu no Poder?\*

*Ashutosh Varshney*

*Ashutosh Varshney é professor de Estudos Internacionais e de Ciências Sociais da Universidade Brown e diretor da Brown-India Initiative. Seu livro mais recente é Battles Half Won: India's Improbable Democracy [Batalhas vencidas pela metade: a democracia improvável da Índia] (2013).*

A décima-sexta eleição geral da Índia foi excepcional por diversos motivos. O índice de comparecimento às urnas, que chegou a 67%, foi o maior já registrado, e os mais de 100 milhões de indianos que votavam pela primeira vez compareceram em taxas ainda maiores.<sup>1</sup> A proporção de eleitores que compareceram às urnas na região nordeste da Índia — vista em larga medida como uma região negligenciada e descontente, com histórico de insurreições — superou a da maioria das outras regiões. A classe média urbana, há muito desiludida com a democracia, retornou em massa às urnas. E, pela primeira vez desde a independência, as mulheres votaram em proporção quase igual à dos homens.

Acima de tudo, no entanto, foi a massiva vitória do Bharatiya Janata Party [Partido do Povo Indiano] (BJP), liderado por Narendra Modi, que fez das últimas eleições um acontecimento histórico. Durante a maior parte da história pós-independência da Índia, o Indian National Congress [Congresso Nacional Indiano] (INC, ou Partido do Congres-

\*Publicado originalmente como “Hindu Nationalism in Power?”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 4, Outubro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

so) dominou a política nacional. O INC deteve o poder por 54 dos 67 anos transcorridos desde a independência do país.<sup>2</sup> Com a exceção parcial de 1977, nenhum partido sozinho além do Partido do Congresso jamais havia conquistado a maioria das cadeiras.<sup>3</sup> O desempenho eleitoral do BJP em 2014 mudou tudo. O BJP sozinho controla agora 51,7% das 545 cadeiras da Lok Sabha, a câmara baixa do Parlamento.

Entre as inúmeras questões surgidas a partir do recente domínio parlamentar do BJP, talvez a mais importante delas diga respeito à diversidade religiosa da Índia. O BJP é um partido nacionalista hindu, e sua ideologia orientadora gera desconfiança entre as minorias da Índia, especialmente os muçulmanos, que representam 13,4% da população do país. Durante o último século, a Índia assistiu a frequentes desavenças entre hindus e muçulmanos. Além disso, alguns dos piores conflitos entre hindus e muçulmanos aconteceram em 2002 no estado de Gujarat, então governado por Modi. Embora os tribunais o tenham inocentado da acusação de incitação aos conflitos, a ascensão de Modi ao mais alto posto da Índia foi fonte de enorme angústia entre os liberais e muçulmanos do país. Muitos entendem que o país atravessará um período de agitação e conflitos civis durante o governo de Modi.

Esse não é, no entanto, um resultado inevitável. É improvável que a governança sob o comando do BJP seja uma extensão dos princípios centrais da ideologia do partido. Desde que desenvolveu pretensões de governar a Índia, o BJP tem se guiado por três imperativos, por vezes conflituosos entre si: ideológico, eleitoral e constitucional. Paradoxos e contradições emergiram, muitas vezes deixando o partido diante de situações difíceis. O nacionalismo hindu pode ser o alicerce ideológico do BJP, mas seu desejo pelo poder necessariamente conduz o partido em direção à construção de uma coalizão envolvendo diferentes grupos de interesse do país, o que requer a construção de alianças e uma moderação ideológica. Uma vez no poder, o partido precisa respeitar a constituição, que representa os valores do movimento de libertação da Índia, não os princípios do nacionalismo hindu. A não ser

que a constituição sofra uma profunda modificação, será extremamente difícil transformar a governança da Índia em um projeto ideológico do nacionalismo hindu. O último governo do BJP (1998-2004) não foi capaz de fazê-lo. Será que o atual, com maioria no legislativo, conseguirá ser bem sucedido onde seu antecessor fracassou?

Para responder a essa questão, precisamos primeiro examinar a escala e a base social da vitória do BJP e derrota do INC. A escala da vitória normalmente indica a força do mandato popular de um partido, ao menos durante os primeiros anos de governo, enquanto a base social — quem votou em um partido e quem não votou — fornece pistas sobre as ações do partido uma vez que esteja no poder.

Qual foi, portanto, o desempenho do BJP e do INC em termos de votos e cadeiras conquistadas no parlamento? O partido do Congresso conquistou apenas 19,3% dos votos em nível nacional, ficando pela primeira vez na história abaixo dos 20%. Ele agora controla 44 cadeiras (8,1%) da Lok Sabha. Sofreu humilhante derrota no norte e oeste da Índia, onde o BJP e partidos aliados tiveram um desempenho espetacular, com cerca de 60% do total de cadeiras.

Apesar de o BJP ter conquistado sozinho a maioria dos assentos, decidiu manter sua coalizão de campanha, a Aliança Democrática Nacional, após o fim do pleito. Alguns membros da aliança chegaram até mesmo a receber importantes cargos no ministério de Modi. Em termos práticos, no entanto, esse é um governo do BJP. Se necessário, o partido pode abandonar seus parceiros de aliança e, ainda assim, o governo seria capaz de concluir o mandato. Embora em muitos estados já não houvesse uma hegemonia do partido do Congresso, nunca antes um partido que não o do Congresso havia exercido tal dominância em Déli.

Quais grupos votaram no BJP e no partido do Congresso, respectivamente? O BJP há muito era visto como um partido de hindus de castas superiores, com algum apoio entre as castas médias, mas muito

pouco entre a casta mais baixa, os *dalits*, e praticamente nenhum apoio entre muçulmanos. Quando a coalizão do BJP conquistou o poder em 1998, o partido foi capaz de conquistar o apoio de membros das castas inferiores, sobretudo, por meio dos parceiros da aliança. Nos últimos anos, a base do partido do Congresso tem sido definida como sendo o oposto da do BJP. A maior parte de seu apoio, senão todo ele, vem de grupos da base da hierarquia social hindu e dos muçulmanos.

Ainda assim, em 2014, o desempenho eleitoral do BJP foi superior ao do partido do Congresso em todos os grupos sociais, com exceção dos muçulmanos. Embora o BJP e seus aliados tenham conquistado uma fatia sem precedentes do voto das castas superiores — cerca de 54%, frente aos 12% do partido do Congresso —, o que mais surpreendeu foi o desempenho do BJP entre os grupos situados nos degraus mais baixos da pirâmide social indiana. O BJP conquistou 24% dos votos dos *dalits*, frente aos 18,5% conquistados pelo partido do Congresso; 37,5% dos votos das tribos oficialmente reconhecidas, contra 28,3%; e 33,6% dos votos das castas médias, frente aos 15,1% dos votos no partido do Congresso. O BJP também teve desempenho superior em relação ao partido do Congresso junto aos eleitores de renda mais alta, os eleitores da classe média, e entre os eleitores rurais e urbanos.

Dessa forma, o BJP surpreendeu boa parte das previsões da sabedoria política convencional nessas eleições, com uma notável exceção. O partido não foi capaz de conquistar apoio significativo entre os 170 milhões de muçulmanos da Índia.<sup>4</sup> Embora o BJP tenha conquistado uma fatia maior (8,5%) do voto muçulmano em 2014 em relação a 2009 (4%), 91,5% dos muçulmanos permaneceram indispostos a confiar em Modi ou no BJP para governar o país. Em contraste, o partido do Congresso recebeu quase 38% dos votos dos muçulmanos. Talvez uma das maiores questões surgidas nessas eleições seja como irá evoluir o relacionamento entre o BJP e a comunidade muçulmana. Outras minorias, incluindo cristãos, também veem o BJP com certa suspeita e temor. Ainda assim, nenhum relacionamento entre grupos é tão frágil

na Índia do que aquele entre hindus e muçulmanos. Essa clivagem tem um papel importante na política indiana.

## Os muçulmanos e o nacionalismo hindu

O relacionamento conflituoso entre o BJP e os muçulmanos tem muito a ver com a ideologia nacionalista hindu, conhecida como *hindutva*. Enquanto partido, o BJP surgiu somente em 1980, mas todas as organizações que o antecederam defenderam o nacionalismo hindu. A *hindutva* surgiu institucionalmente nos anos 1920, há cerca de nove décadas. Embora a ideologia tenha se transformado, alguns de seus valores essenciais permaneceram os mesmos. A ideia central da *hindutva* é a da Índia enquanto nação hindu. Em 1923, o fundador do movimento, Vinayak Damodar Savarkar, escreveu: “Um hindu é uma pessoa que encara esta terra [...] do rio Indo ao litoral como sua pátria (*pitribhumi*), bem como sua terra sagrada (*punyabhumi*)”.<sup>5</sup> Essa definição de hindu inclui três minorias religiosas da Índia — os *sikhs*, os jainas e os budistas — como sendo hindus, pois a Índia também é sua terra sagrada. Mas exclui os muçulmanos, cristãos, judeus e parses, pois suas terras sagradas encontram-se em outros lugares. De acordo com Savarkar e seus seguidores, o conflito interno entre esses dois compromissos — com a pátria que é a Índia e com a terra sagrada que não é a Índia — resulta em uma lealdade dividida, impedindo o pleno florescimento do patriotismo.

Os nacionalistas hindus veem os judeus e os parses como “assimilados” ou não ameaçadores, por se tratarem de grupos minúsculos. Os cristãos estão em maior número, embora representem pouco mais de 2% da população indiana. Ainda assim, causam certa preocupação entre os nacionalistas hindus, que encaram o proselitismo cristão como algo inaceitável. Quando uma aliança em torno do BJP esteve no poder pela última vez em Déli, houve ataques a igrejas cristãs que resultaram não apenas em propriedades destruídas, mas também em pessoas mortas e feridas.<sup>6</sup>

Muçulmanos, no entanto, são a principal fonte de desconfiança por parte dos nacionalistas hindus, em parte porque a população muçulmana é bastante grande, mas também porque uma pátria muçulmana, o Paquistão, foi criada pelos ingleses com a dissolução do império colonial, em 1947. Muitas famílias muçulmanas estão divididas entre a Índia e o Paquistão. As duas nações travaram quatro guerras nas últimas seis décadas e meia, e sua disputa sobre o governo da região da Caxemira, de maioria muçulmana, ainda é um desafio para as relações entre os países. Portanto, aos olhos dos ideólogos do nacionalismo hindu, senão de todos os líderes do BJP, a lealdade muçulmana à Índia é incompleta e, inerentemente, suspeita.

Algumas ideias do nacionalismo hindu sobre o que os muçulmanos precisariam fazer para conquistar a aprovação dos hindus são sem dúvida alarmantes. Em uma passagem infame, escrita ao final dos anos 1930, Madhav Sadashiv Golwalkar, uma figura de destaque no panteão do nacionalismo hindu, afirmou:

*As raças estrangeiras no Hindustão [Índia] precisam [...] adotar a cultura e a língua hindus, precisam aprender a respeitar e reverenciar a religião hindu, precisam pensar somente na glorificação da raça e da cultura hindu [... e] podem [somente] permanecer no país completamente subordinados à nação hindu, sem fazer nenhuma exigência [...], nem mesmo de direitos de cidadão.<sup>7</sup>*

O passar dos anos não erradicou por completo esse tipo de visão. Após a recente vitória do BJP, Ashok Singhal, líder do Vishwa Hindu Parishad [Conselho Mundial Hindu] (VHP), uma organização-irmã do BJP, declarou que “muçulmanos [...] precisam aprender a respeitar os sentimentos hindus. Se continuarem a se opor aos hindus, por quanto tempo conseguirão sobreviver?”.<sup>8</sup> Embora algumas lideranças médias e outros membros do quadro do BJP ainda abriguem um sentimento negativo profundo contra muçulmanos, a cúpula do partido vem mostrando sinais de moderação desde meados dos anos 1990. Não seria exagero afirmar que o imperativo eleitoral, em grande medida, tem

sido a causa da moderação. As organizações nacionalistas hindus à margem da arena eleitoral permaneceram ideologicamente “puras”.

A Rashtriya Swayamsevak Sangh [Organização Nacional de Voluntariado] (RSS) é a mais importante dessas organizações. Surgida em 1925, a RSS é a base ideológica e institucional do nacionalismo hindu. A RSS não lança nenhum candidato a cargos políticos, mas disponibiliza voluntários para campanhas de candidatos do BJP, como foi o caso de Modi nas últimas eleições. Modi e vários outros líderes do BJP foram ideologicamente preparados pela RSS antes de ganharem destaque. O BJP e a RSS estão intrinsecamente ligados, mas seria um equívoco colocá-los num mesmo saco. O BJP está atrás de votos, a RSS não. Funcionam, portanto, segundo lógicas distintas.

A própria RSS possui várias organizações-irmãs, das quais a mais proeminente é o VHP. Como a RSS, esses grupos defendem uma pureza ideológica e não participam de eleições. Alguns até mesmo fizeram campanha contra ministros e candidatos do BJP que consideraram terem comprometido sua ideologia por meio de acordos que visavam o poder político — por exemplo, alguns líderes do VHP fizeram campanha contra Modi nas eleições estaduais de Gujarat.

Por que as eleições e a busca pelo poder induzem à moderação ideológica? Alguns cientistas políticos interpretam isso como o efeito do “eleitor mediano” — ou seja, para conquistar o poder, os partidos políticos precisam moldar suas estratégias e programas de acordo com o que desejam os eleitores medianos. Em contraste, a pureza ideológica demanda a adoção de um extremo, uma estratégia geralmente vista pelos candidatos como uma garantia de derrota, já que a maioria dos eleitores encontra-se em algum ponto entre os extremos.

A versão indiana desse problema possui duas dimensões. A primeira tem a ver com a distinta demografia eleitoral do país. A Índia, com seus vários partidos políticos, possui um sistema eleitoral de maioria simples, que não requer “50% mais um” dos votos para ser declarada

a vitória, bastando 30% a 35% dos votos de um distrito eleitoral para que um candidato seja eleito. Se, como muitos analistas argumentam, os muçulmanos representam 20% ou mais do eleitorado em 70 a 80 dos distritos eleitorais e de 10% a 20% do eleitorado em outros 120 a 130 distritos eleitorais,<sup>9</sup> isto significa que o voto muçulmano, se unido, pode ser decisivo em 190 a 210 dos distritos eleitorais, de um total de 543, a não ser que o voto hindu também seja unido. Com exceção de alguns bolsões regionais, a consolidação do voto hindu ainda está para acontecer. Os hindus estão divididos pelas castas, e inúmeros partidos mobilizam as castas inferiores, tornando praticamente impossível a consolidação dos votos. A histeria contra os muçulmanos e a devoção cega à *hindutva*, portanto, não geram benefícios no nível nacional.

A lógica do poder é o segundo fator que leva à moderação. Essa lógica torna-se inevitavelmente uma restrição quando um partido nacionalista hindu alcança o poder. A república e a constituição da Índia, inspiradas no movimento de libertação anticolonial, estão fundadas não no nacionalismo hindu, mas no que a Índia se refere como nacionalismo secular. Os nacionalistas hindus veem os hindus como os legítimos herdeiros da nação indiana, e acreditam que as minorias devem submeter-se à primazia hindu; em contraste, os nacionalistas seculares consideram isso uma forma de majoritarismo hindu, o que veem como uma forma de subversão constitucional. Para se protegerem contra isso, e garantir a igualdade de todos os grupos religiosos, os nacionalistas seculares da Índia fazem referência ao princípio dos direitos de minorias, que, como em vários outros sistemas democráticos de governo, está consagrado na constituição do país. Uma vez no poder, os nacionalistas hindus, a despeito do impulso inicial de agir de maneira ideológica, encontram dificuldades em ir contra a constituição. Há, portanto, uma tensão inerente entre compromissos ideológicos e respeito à constituição. Ao enfrentar essa ambivalência, os governos do BJP tenderam a optar pela moderação ideológica. Embora ainda privilegiem nos negócios do Estado certas castas hindus,

evitam o descumprimento explícito da constituição. Os últimos dois governos liderados pelo BJP em Déli (1998-2004), sob o comando de Atal Bihari Vajpayee, foram claramente tomados por essa pressão cruzada, e governaram em larga medida de maneira ideologicamente moderada. Será que Modi seguirá o mesmo caminho, ou tentará mudar as regras do jogo?

Três temas dominaram por cerca de oito meses a campanha eleitoral de Modi: crescimento econômico, boa governança e uma crítica inflexível à dinastia Nehru-Gandhi e sua hegemonia sobre o partido do Congresso e seu governo. Com exceção de algumas referências breves e esporádicas, o nacionalismo hindu e a virulência contra muçulmanos ficaram ausentes da campanha.

Os temas ligados ao nacionalismo hindu também apareceram pouco no programa de governo do BJP, diferentemente de concessões aos muçulmanos. “Infelizmente”, dizia o manifesto, “mesmo após várias décadas de independência, [...] a comunidade muçulmana continua a sofrer com a pobreza. A Índia moderna precisa ser uma nação com oportunidades iguais. [...] A Índia não será capaz de progredir enquanto parte dos indianos for deixada para trás”.<sup>10</sup> O programa apresenta então a nova agenda muçulmana do partido, que incluía esforços para o “fortalecimento e modernização dos sistemas educacionais e instituições ligadas a minorias”; “aumento das habilidades empreendedoras e de artesanato tradicional [dos muçulmanos]”; “empoderamento dos conselhos de *waqf* [*trust* religioso islâmico]”; e instituição de um mecanismo consultivo permanente inter-religioso para promover a harmonia”. Na história do nacionalismo hindu, tais concessões à comunidade muçulmana raramente — ou nunca — foram feitas. A sede de poder de Modi levou-o a buscar o apoio de várias comunidades da Índia, incluindo os muçulmanos. Ainda assim, no final, apesar do esforço de Modi e do BJP por moderação, apenas uma pequena parcela dos muçulmanos da Índia optou por acreditar nessa postura conciliatória.

Desde que chegou ao poder, Modi manteve um comportamento moderado, evitando pronunciamentos profundamente antimuçulmanos.<sup>11</sup> Repetidas vezes referiu-se à constituição da Índia como “o único livro sagrado”, e evitou a distribuição de cargos ministeriais com base em pureza ideológica. A RSS costuma cobiçar quatro ministérios em particular: Interior (para questões de justiça e inteligência), Defesa (para segurança nacional), Finanças (para o projeto de nacionalismo econômico) e Educação (para moldar os currículos e influenciar as gerações mais jovens). Modi de fato nomeou para o ministério do Interior alguém apoiado pela RSS, mas os ministérios das Finanças, Defesa e Educação não foram para ideólogos da RSS. Até que ponto esses ministros estarão sujeitos à influência da RSS permanece uma incógnita. Já há sinais, no entanto, não no sentido da moderação, mas do tipo de ambivalência que, no passado, também marcou a conduta do BJP no poder.

### **Ideologia, cultura e educação**

Quando da elaboração deste texto, o novo governo tinha apenas cem dias, mas algumas de suas principais decisões na área da educação haviam se baseado em critérios ideológicos em vez de excelência acadêmica, gerando preocupação entre liberais e minorias quanto ao que vem pela frente. A RSS sempre viu a educação como a base da ordem social e um meio de transformar mentes e atitudes. Sempre que possível, portanto, buscou controlar os principais cargos da área, bem como os currículos das escolas. Como o governo ainda influencia enormemente o sistema educacional da Índia, a ascensão do BJP ao poder, tanto no nível estadual quanto nacional, quase sempre favorece a missão educacional da RSS.

E qual é essa missão, exatamente? Acima de tudo, a RSS busca alterar a interpretação e o ensinamento da história indiana, para glorificar a cultura hindu e desvalorizar as contribuições muçulmanas à nação. Também apresenta uma visão da história que associa o declínio

da sociedade hindu à chegada do Islã à Índia, há quase doze séculos. Os mais respeitados historiadores da Índia nunca aceitaram essa visão simplista, e escreveram relatos rigorosos das muitas e substanciais contribuições dos muçulmanos à cultura e à história da Índia. Ainda assim, os nacionalistas hindus preferem que a juventude do país leia algo que lhes seja ideologicamente conveniente em vez de algo academicamente consistente.

Como parte dos esforços para regular o que e como os indianos aprendem nas escolas, a RSS frequentemente tenta banir livros que apresentem visões desagradáveis do hinduísmo. A RSS e suas afiliadas não hesitam em fazer uso de coerção para silenciar aqueles que possuem visões alternativas e são proeminentes o bastante para conquistar seguidores. A ascensão política do nacionalismo hindu, portanto, costuma ter um relacionamento paradoxal com a democracia: se um partido nacionalista hindu assume o poder, o faz por meio de mecanismos democráticos — eleições —; uma vez no poder, no entanto, frequentemente enfraquece ou restringe os aspectos liberais da democracia, como a liberdade de expressão.

Parece claro que a missão cultural e educacional do nacionalismo hindu só pode ser um projeto de longo prazo, interrompido cada vez que os nacionalistas hindus deixam o poder. Para a consolidação de uma mudança nos escritos e ensinamentos sobre a história da Índia, os nacionalistas hindus precisam permanecer no poder de maneira consistente. Isso ainda não aconteceu, e pode não acontecer num futuro próximo. Até que aconteça, a missão educacional da RSS nunca será plenamente realizada.

Tensões sociais e conflitos civis são, sem dúvidas, uma fonte mais séria e imediata de preocupação do que a escrita da história. As principais lideranças do BJP podem exibir moderação, mas as lideranças dos escalões inferiores e demais membros do partido, não. Em sua visão, os muçulmanos são desleais à Índia, e comprometeram o crescimento

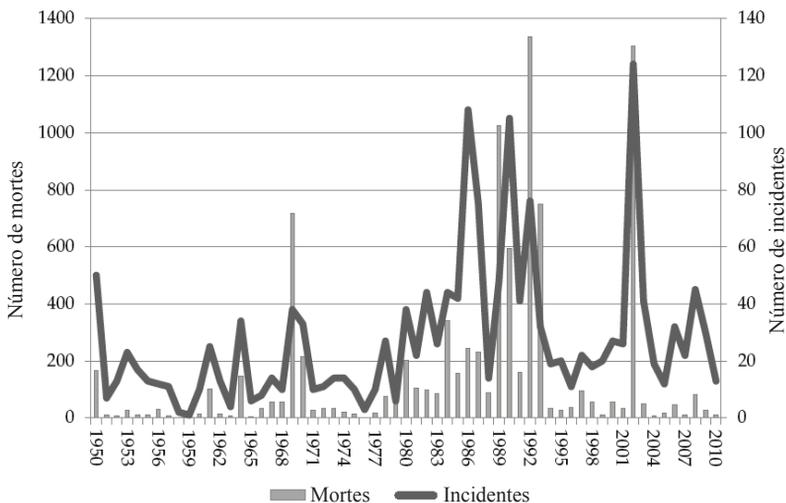
da sociedade hindu que, para eles, é sinônimo de Índia — até mesmo usam os termos “hindu” e “Índia” de maneira intercambiável. O crescimento eleitoral dos nacionalistas hindus é geralmente acompanhado por declarações de orgulho hindu, tentativas de consolidar o voto hindu, e demonstrações abertas de hostilidade contra muçulmanos. Assistimos a isso repetidas vezes nos estados onde o BJP deteve o poder e, também, em graus variados, quando o BJP fez parte da coalizão governista em Déli (1977-79, 1998-99, 1999-2004, e atualmente).

Teoricamente, tensões sociais podem ficar adormecidas caso os muçulmanos permaneçam calados em resposta à assertividade de nacionalistas hindus. Mas o problema não é tão simples. A ascensão do BJP ao poder também gera oportunidades estratégicas para outros dois tipos de atores políticos: a direita muçulmana, cuja fortuna política acompanha o aumento da fúria popular, permitindo que se apresente como o salvador dos muçulmanos em um ambiente hostil; e alguns partidos políticos não muçulmanos de oposição ao BJP, que seguem a mesma lógica. Em resumo, em caso de distúrbios civis, outros partidos — tanto muçulmanos quanto não muçulmanos — podem culpar o BJP e cortejar o voto muçulmano ou trabalhar para consolidá-lo.

Algo similar tem acontecido recentemente em Uttar Pradesh (UP), o estado mais populoso da Índia (lar de uma população equivalente à do Brasil) com a maior representação (80 cadeiras) na Lok Sabha. Recentemente, UP tem sido o palco de vários conflitos civis. A ascensão de Modi desde a campanha tem estimulado quadros estaduais do BJP, e lideranças muçulmanas em UP também têm demonstrado preferência por sentimentos sectários no lugar de moderação. Viram nesse mal-estar uma oportunidade política, como também o fez o partido socialista Samajwadi Party (SP), que detém o comando do governo estadual e um relacionamento próximo com a comunidade muçulmana. O SP espera que, ao se apresentar como o protetor da comunidade muçulmana, que se sente insegura e ameaçada pela ascensão política dos nacionalistas hindus, talvez seja capaz de consolidar o apoio

muçulmano. Em resumo, inúmeros atores políticos têm interesse em alimentar tensões populares.

**Figura: Conflitos entre hindus e muçulmanos na Índia (1950-2010)**



**Notas:** Baseado em dados de Nina Kaysser, Sonia Bhalotra, Irma Clots-Figueras e Lakshmi Iyer, “Hindu-Muslim Violence in India, 1950–2010” (2014; não publicado). Essa é uma série atualizada da base de dados de Varshney-Wilkinson em “Hindu-Muslim Violence in India: 1950–95”, disponível no Inter-University Consortium of Political and Social Research (ICPSR).

Os acontecimentos em UP, que desviam da tendência nacional, são preocupantes. Como a figura acima ilustra, após aumentar de maneira alarmante em uma década e meia (1977-93), os conflitos entre hindus e muçulmanos na Índia diminuíram de maneira significativa desde 1993. A grande exceção foi em 2002, quando protestos contra muçulmanos aconteceram em Gujarat então governado por Modi. Como observei anteriormente, os tribunais o inocentaram de todas as acusações. Mas a narrativa política sobre sua culpabilidade permanece forte entre liberais e muçulmanos. Os opositores de Modi possuem uma tarefa hercúlea diante de si. Até o momento foram incapazes de enquadrá-lo legalmente, e agora uma grande vitória eleitoral aumentou enormemente sua estatura. Os fantasmas políticos e jurídicos dos

distúrbios de Gujarat não devem assombrá-lo enquanto ele for o primeiro ministro.

Serão as tensões em UP capazes de reviver uma tendência mais ampla em direção a tensões de larga escala entre hindus e muçulmanos que marcou a Índia de maneira tão profunda no último século? Se sim, alguns dos maiores temores em relação à ascensão de Modi ao poder tornar-se-ão realidade. Caso contrário, que fatores podem impedir o reaparecimento de conflitos civis em massa? Três, em particular, merecem consideração: (1) renda, (2) ligações entre hindus e muçulmanos, e (3) a estratégia política de Modi.

O conhecimento acadêmico sobre a relação entre renda e distúrbios e guerras civis sugere que em países de alta renda, distúrbios tornam-se raros e guerras civis, inexistentes. Embora os Estados Unidos e a França tenham vivenciado distúrbios nas últimas décadas (em Los Angeles em 1992 e nos subúrbios de Paris em 2005), tais irrupções de violência foram incidentes isolados e não parte de um fenômeno regular e contínuo, como tendem a ser em países de baixa renda. Muitos estudos identificaram a capacidade do Estado como variável chave para determinar se conflitos civis fugirão do controle. Em países de alta renda podem emergir tensões e conflitos. Antes de se transformarem em distúrbios violentos, entretanto, a polícia ou forças de segurança tendem a intervir e apaziguar os ânimos.

Embora correto, tal argumento precisa ser qualificado em termos da experiência indiana. Duas características aparentemente paradoxais presentes nos distúrbios da Índia são dignas de nota. Primeiro, os conflitos entre hindus e muçulmanos são um fenômeno em grande medida urbano, não rural,<sup>12</sup> muito embora a renda média nas cidades seja maior do que nos vilarejos. Em outras palavras, na Índia houve mais conflitos em localidades de renda mais alta. Se a divisão urbano-rural servir de guia, apenas renda mais alta não basta para prever um declínio da violência e de conflitos.

A segunda característica dos distúrbios indianos, entretanto, vai na direção oposta. O período em que se assistiu ao declínio dos distúrbios na Índia (1993-2010) coincide com o período no qual a renda aumentava em nível nacional a taxas inéditas. Mas teria a Índia atingido o nível acima do qual os distúrbios, como resultado de maior capacidade de Estado, declinarão de fato? Como a segurança pública é uma política estadual na Índia, só podemos responder a essa questão olhando para a renda no nível estadual. Como era de se esperar, desde 2002 não houve distúrbios nos estados mais ricos da Índia. E Uttar Pradesh, onde os distúrbios voltaram a acontecer, está entre os estados mais pobres do país. Esse padrão oferece algum apoio à teoria do nível de renda, mas ainda não é possível tirar nenhuma conclusão mais definitiva apenas com base nisso.

O segundo fator — a natureza das relações entre hindus e muçulmanos — foi um argumento-chave em meu trabalho sobre o tema.<sup>13</sup> Na Índia urbana, palco predominante da violência entre hindus e muçulmanos, os distúrbios se concentraram localmente. Em cidades onde havia relações de “aproximação” entre duas comunidades — nos negócios, política, educação e outras facetas da vida — a paz prevaleceu, ou ao menos a violência foi um fenômeno raro. Isso era verdade até mesmo quando a renda da Índia era muito baixa. Em comparação, nas cidades onde não havia relacionamento entre hindus e muçulmanos era maior a probabilidade de haver distúrbios.

Nos níveis mais altos de renda, diferentes comunidades costumam quase sempre desenvolver laços de interdependência, por conta das associações nas esferas econômica, política e social. Se o crescimento econômico da Índia produz laços de aproximação entre grupos, não seria esperado o ressurgimento de distúrbios. Se, por outro lado, o desenvolvimento econômico produz apenas laços de coesão — ou seja, ligações internas às respectivas comunidades religiosas, não entre diferentes religiões —, tal efeito pacificador não será sentido.

A estratégia política de Modi é o terceiro fator que ao fim poderá ter a maior importância. Na Índia, a segurança pública é responsabilidade dos governos estaduais, o que inclui o controle de distúrbios. Ainda assim, o governo central possui poderes constitucionais que o permitem intervir nos estados. Por exemplo, se um governo estadual não for capaz de manter a ordem, Déli pode suspender o governo e assumir diretamente o controle das forças de segurança pública e das funções de segurança doméstica.

Se grandes conflitos entre hindus e muçulmanos voltarem a acontecer, afetarão Modi de duas maneiras. Primeiro, será mais difícil para ele manter sua promessa de restabelecer o crescimento econômico da Índia, uma de suas principais promessas de campanha. Modi é conhecido por defender um modelo de crescimento baseado em investimentos, e graves distúrbios causariam sérios prejuízos tanto à perspectiva de investimentos privados quanto de crescimento. Segundo, nos últimos anos, Modi tem se esforçado para deixar os distúrbios de 2002 para trás e construir uma nova identidade política baseada em um histórico de boa governança. Se os distúrbios se disseminarem e ele for incapaz de controlá-los, essa estratégia fracassará, e todas as acusações, imagens e questões políticas de 2002 voltarão à tona. Não apenas os muçulmanos continuarão a evitá-lo, como muitos dos hindus que confiaram a ele seus votos com base em promessas de boa governança e crescimento econômico, e não de nacionalismo hindu, também o abandonariam. Pesquisas mostram que cerca de um quarto dos votos recebidos pelo BJP foram não para o partido, mas para Modi.<sup>14</sup> Ademais, a recém adquirida posição internacional, que levou muito tempo para ser construída, também sofreria.

Por tudo isso, Modi provavelmente se oporá ao uso instrumental dos distúrbios na política — pelo BJP ou por qualquer outro partido. Ainda assim, os quadros do nacionalismo hindu, incluindo alguns dos líderes do BJP de escalões mais baixos, podem não se opor em mesmo grau à ideia de se alimentar tensões para ganho político. Também não

há nenhuma garantia de que outros atores políticos de fora do BJP com alguma coisa a ganhar com a violência busquem a paz. Em última análise, impedir a animosidade entre hindus e muçulmanos estará nas mãos de Modi — a tenacidade e determinação com a qual ele exerce o poder do Estado para combater estratégias políticas no nível local determinarão até que ponto irá o conflito civil. Do meu ponto de vista, deveríamos esperar pequenos distúrbios, mas não grandes conflagrações, certamente nada como os distúrbios de 2002 em Gujarat.

A ascensão de Modi ao poder é um evento significativo repleto de possibilidades. De um modo geral, o primeiro ministro vê-se diante de dois grandes desafios: promover o desenvolvimento econômico e garantir a harmonia entre a população. Em relação ao último, as inclinações ideológicas de seu partido conflitam diretamente com a realidade política e constitucional da Índia. Dada essa tensão, a liderança de Modi desempenhará um papel decisivo em como a Índia evoluirá no futuro próximo. É provável que a moderação prevaleça. É possível que haja discordância entre grupos sociais, mas não distúrbios civis de larga escala. E, se houver, a saúde da democracia indiana irá, sem dúvida, deteriorar-se.

## Notas

1. Todas as estatísticas eleitorais usadas neste artigo estão baseadas na série Estudos sobre Eleições Nacionais (NES) de 2014 do Programa de Estudos Comparados (Lokniti) do Centro de Pesquisas de Sociedades em Desenvolvimento (CSDS). Algumas delas foram publicadas em uma série de artigos de participantes da NES no jornal *The Hindu* entre 22 de maio e 25 de junho de 2014.

2. O próprio INC faz parte de uma coalizão desde 2004.

3. Em 1977, o vitorioso Janata [Partido do Povo], embora formalmente um partido político, era na prática uma coalizão desordenada de partidos, formada de maneira apressada após a suspensão do estado de emergência, a libertação de líderes da oposição presos e o anúncio da realização de eleições.

4. Esse número vem do censo de 2001; os dados do censo de 2011 sobre religião ainda não foram publicados.

5. V. D. Savarkar, *Hindutva*, 6ª ed. Bombaim: Veer Savarkar Prakashan, 1989, folha de rosto e p. 110–3.

6. Em 1999, o missionário australiano Graham Staines e seus dois filhos foram assassinados no estado de Odisha, acusado de praticar a conversão de povos tribais ao cristianismo.

7. Madhav Sadashiv Golwalkar, *We or Our Nationhood Defined*, publicado originalmente em 1939. Para Golwalkar, os muçulmanos eram uma das “raças estrangeiras”.

8. Citado em Prashant Jha, “BJP Win Blow to Muslim Politics: Singhal”. *Hindustan Times*, 17 jul. 2014.

9. Por razões diversas, é virtualmente impossível uma precisão estatística sobre a distribuição dos muçulmanos entre os distritos eleitorais da Índia. Essas estimativas foram apresentadas pela primeira vez em Lloyd I. Rudolph e Susanne Hoeber Rudolph, *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Essas estimativas são anteriores a 2009. Os distritos eleitorais foram redesenhados em 2009, mas nenhum especialista em eleições argumenta que a distribuição geral é significativamente diferente.

10. Todas as citações neste parágrafo vêm do programa de governo de 2014 do BJP: Bharatiya Janata Party, *Ek Bharat, Shreshtha Bharat, Sabka Saath, Sabka Vikas*, 26 mar. 2014. Disponível em <[www.bjp.org/images/pdf\\_2014/full\\_manifesto\\_english\\_07.04.2014.pdf](http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf)>.

11. Com exceção de algumas poucas frases em pronunciamento ao parlamento, analisadas por mim em “Modi’s Ambivalence”. *Indian Express*, 28 jun. 2014.

12. Ashutosh Varshney, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven: Yale University Press, 2002.

13. Varshney, *op. cit.*

14. Pradeep Chhibber e Rahul Verma, “It Is Modi, Not BJP That Won This Election”. *The Hindu*, 1º jun. 2014.





*Plataforma Democrática* ([www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)) é uma iniciativa da Fundação iFHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Conjuntamente com vinte e um centros de pesquisas associados, localizados em onze países da América Latina, realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região.

### **As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:**

#### *Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:*

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx>

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx>

#### *Meios de comunicação e Democracia:*

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#MediosComunicacion>

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder\\_politico\\_e\\_meios.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf)

#### *Sociedade civil e democracia:*

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos\\_abusos\\_e\\_desafios\\_da\\_sociedade\\_civil\\_na\\_America\\_Latina.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf)

#### *Internet e mobilizações sociais:*

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Internet\\_e\\_Mobilizacoes\\_Sociais\\_Transformacoes\\_do\\_Espaco\\_Publico\\_e\\_da\\_Sociedade\\_Civil.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Internet_e_Mobilizacoes_Sociais_Transformacoes_do_Espaco_Publico_e_da_Sociedade_Civil.pdf)

#### *Biblioteca virtual:*

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/BuscaPublicacoes.aspx>

#### *Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:*

<http://plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#RecursosPesquisa>