

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 contrabalançam 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

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.¹ 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.² Com a exceção parcial de 1977, nenhum partido sozinho além do Partido do Congresso jamais havia conquistado a maioria das cadeiras.³ 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.⁴ 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 (*punjabhumi*)”.⁵ 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.⁶

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.⁷

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?”⁸ 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,⁹ 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”.¹⁰ 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.¹¹ 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

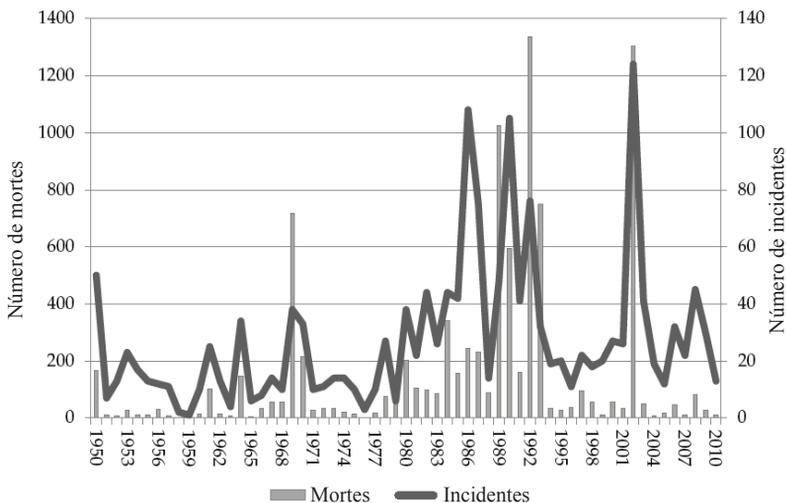
da sociedade hindu que, para eles, é sinônimo de Índia — até mesmo usam os termos “hindu” e “Índia” de maneira intercambiável. O crescimento eleitoral dos nacionalistas hindus é geralmente acompanhado por declarações de orgulho hindu, tentativas de consolidar o voto hindu, e demonstrações abertas de 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 Kayser, 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,¹² 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.¹³ 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.¹⁴ 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>.

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) 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

Sociedade civil e democracia:

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

Biblioteca virtual:

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

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

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