

---

AJAY K. MEHRA

### I. CONDIÇÕES GERAIS

#### *Sistema político*

O sistema político indiano, tal como idealizado pela Assembléia Constituinte da Índia na Constituição adotada em 26 de janeiro de 1950, é o federalismo parlamentarista. Porém, a Constituição descreveu a nova sociedade política não como uma federação, mas como uma “União de Estados” (artigo 1). As palavras foram escolhidas com cuidado, depois de um longo e intenso debate, que justificou a escolha da palavra “união” porque uma união é indestrutível; o temor das forças centrífugas que surgiram da divisão da Índia em 15 de agosto de 1947 estava muito claro durante os trabalhos da Assembléia Constituinte. Naturalmente, ela fortaleceu o “centro” para manter unida uma nação jovem e muito diversificada.

A Constituição criou originalmente duas esferas de governo – a união e os estados. O governo local, que ficou na esfera dos Estados, foi acrescentado depois, em 1993, por meio das 73<sup>a</sup>. (rural) e 74<sup>a</sup>. (urbana) emendas constitucionais. A Constituição estipula a divisão dos poderes entre os três níveis (o 7º anexo da Constituição detalha a divisão entre a união e os Estados por meio de três listas – união, Estados e cooperantes) e a separação dos poderes (somente nos níveis da união e dos estados) entre os três ramos – legislativo,

executivo e judiciário. Não obstante, K. C. Wheare descreveu a Índia como uma quase federação porque o governo da união tem o poder de dissolver um governo estadual eleito “em caso de falência da máquina constitucional nos estados” (artigo 356). A aplicação dessa medida de emergência dissolve a assembléia legislativa, ou a coloca em recesso e a administração é levada a cabo pelo governador do Estado, que é alguém designado pelo presidente da Índia (seguindo recomendação do Conselho de Ministros).

O parlamento indiano consiste do presidente do país, da Lok Sabha (Câmara do Povo) e do Rajya Sabha (Conselho dos Estados). Na tradição de Westminster, o presidente, eleito indiretamente para um mandato de cinco anos pelos membros de ambas as casas do Parlamento e pelas assembléias legislativas estaduais mediante representação proporcional e voto transferível individual (artigos 54 e 55), é o chefe cerimonial de Estado e funciona constitucionalmente apenas com a ajuda e a recomendação do conselho de ministros chefiado pelo primeiro-ministro (artigo 74). A Lok Sabha é eleita para cinco anos diretamente pelos cidadãos da Índia com mais de 18 anos de idade, em 555 distritos que elegem um único representante, em um sistema de maioria simples. O Rajya Sabha consiste de 238 membros eleitos indiretamente (para seis anos) de estados e territórios da União (são sete, administrados pelo governo central, dos quais dois – Puducherry e Delhi – possuem assembléias legislativas como os estados) e doze pessoas eminentes designadas pelo presidente da Índia (para seis anos) dos campos da arte, da cultura, da ciência, da vida pública e assim por diante. O Rajya Sabha é um organismo permanente; dois terços de seus membros se retiram a cada dois anos e ocorrem eleições bienais para essas cadeiras.

Conforme a tradição de Westminster, o líder do partido majoritário (na era da política de coalizão, o líder da coalizão majoritária), isto é, o partido ou aliança que tenha 50% mais um dos assentos na Lok Sabha, é convidado pelo presidente a formar o governo. O presidente nomeia o líder para o posto de primeiro-ministro e, seguindo suas recomendações, os membros do Conselho de Ministros (artigo 75). Esse Conselho, que pode ter membros de ambas as casas do Parlamento, não pode ter mais de 15% do número total de membros da Lok Sabha, auxilia e aconselha (o que é obrigatório) o presidente da Índia. Porém, o Gabinete, um comitê menor do Conselho de Ministros criado para a conveniente administração dos assuntos governamentais (artigo 77), é o verdadeiro órgão das decisões governamentais, pois o grande Conselho de Ministros, composto por ministros do Gabinete e vários ministros secundários (de Estado e adjuntos) quase nunca se reúne.

### *Sistema eleitoral*

A Índia tem um sistema eleitoral de maioria simples que funciona com um sistema multipartidário. Seis partidos são atualmente reconhecidos pela Comissão Eleitoral da Índia (CEI) como partidos nacionais; o resto (centenas) são partidos estaduais. Dentro desse sistema e cenário, o candidato que obtém a maioria dos votos de um distrito eleitoral, geralmente em disputas multipartidárias, é eleito. A Constituição do país garantiu o sufrágio universal adulto desde o primeiro dia. Não há restrições formais de qualquer tipo ou a qualquer grupo social para votar.

O sistema eleitoral indiano tem elementos de consociacionismo. Os grupos oficialmente chamados de “*scheduled castes*” (SCs), que são os antigos intocáveis do sistema de casta hindu, que Mahatma Gandhi chamou de Harijan (Filhos de Deus) e agora preferem o epíteto de “dalit” (oprimidos), e as “*scheduled tribes*” (STs) – uma variedade de comunidades, algumas poderiam figurar como aborígenes, outras são conhecidas também como “adivasi” (indígenas) – que foram exploradas ou permaneceram com índices de desenvolvimento baixos, ganharam distritos eleitorais reservados. A ação afirmativa incluída na Constituição atribuiu-lhes também cotas no serviço público – as SCs têm uma cota de 15% e as STs, 7,5%.

Embora a participação desses grupos tenha sido acolhida por todos os principais partidos nacionais e regionais, assim como a coalizão social que eles tentam montar para obter sucesso eleitoral, criaram-se partidos políticos para representá-los nas duas últimas décadas. O Partido Bahujan Samaj é o mais notável que surgiu para representar as SCs ou dalits. Outro desses partidos é o Lok Jan Shakti. Porém, eles também começaram a atrair outros grupos sociais e comunidades, porque o apoio dos intocáveis não é suficiente para obter poder.

### *Regulamentação legal dos partidos políticos*

Não há menção a partidos políticos no texto original da Constituição. Nessas circunstâncias, qualquer cidadão indiano, ou grupo deles, tem o direito de fundar um partido. Não há regulamentações para isso, exceto que a(s) pessoa(s) deve(m) ser cidadão(s) da Índia. Esse processo criou uma quantidade desconcertante de partidos, mas proporcionou também uma plataforma de representação para todos os segmentos da sociedade. Nenhum grupo ou pessoa, exceto conforme os procedimentos estabelecidos pela lei, pode ser bani-

do. O mesmo processo também se aplica aos partidos e, até agora, nenhum grupo de extrema-esquerda que trave uma guerra contra o Estado indiano, nem grupos extremistas nos estados do nordeste, ou Jammu e Caxemira, foram banidos. A CEI, com base na Lei de Representação do Povo de 1951, na Lei Anti-Defecção e outras leis pode retirar o reconhecimento de um partido ou candidato. Também a instância judiciária mais alta do país, como o Tribunal Superior (nos estados) ou o Supremo Tribunal da Índia, com base numa petição eleitoral contra um candidato por mau procedimento, pode punir um candidato, se ficar provado que ele é culpado, impondo uma inelegibilidade por um período fixo. Os partidos políticos foram mencionados pela primeira vez no contexto da desqualificação de membros do parlamento e das assembléias legislativas estaduais em 1985, quando a 52ª. emenda da Constituição acrescentou o 10º. Anexo, incorporando a Lei Anti-Defecção.

Naturalmente, a Constituição não determina qualquer função dos partidos políticos de forma direta. Na tradição de Westminster, o poder governamental é entregue convencionalmente ao partido ou coalizão majoritária (isto é, 50% + 1) na Lok Sabha (Câmara do Povo) eleita por voto direto. As regras e os procedimentos parlamentares (por exemplo, um voto de confiança ou desconfiança), bem como a Lei Anti-Defecção, que o presidente da casa utiliza quando um grupo de membros muda de filiação partidária para determinar se se trata de uma simples troca ou de uma dissidência do partido, governam o resto. A Lei de Representação Popular de 1951, a CEI, que é um organismo constitucional e outras leis parlamentares, como a Lei Anti-Defecção de 1986, determinam o resto nesse sentido. Não há uma lei específica ou especial sobre partidos na Índia. A Lei de Representação Popular torna o registro na CEI obrigatório para os partidos. A lei proporciona regulamentações para que a CEI as utilize no registro de partidos e as diretrizes para decidir qual partido é nacional, qual é regional/estadual, quais são os reconhecidos e quais os que não são, sobre gastos eleitorais dos partidos, auditoria de contas partidárias, declarações de bens dos candidatos e casos criminais pendentes (se houver algum).

A Lei de Representação Popular de 1951 não regulamenta o funcionamento interno dos partidos. A Lei Anti-Defecção do 10º Anexo da Constituição foi uma tentativa de regulamentar a troca de partido sem base em princípios, por considerações de dinheiro e cargo. Com efeito, a CEI vem tentando disciplinar e institucionalizar o funcionamento dos partidos insistindo em eleições organizacionais periódicas, na auditoria das contas, na apresentação das despesas eleitorais para determinar se obedeceram aos limites

fixados pela própria Comissão e assim por diante. Dentro do marco da Lei de Representação Popular, todos os partidos recebem tratamento igual. Porém, o conjunto de leis mencionado acima não se revelou suficiente para institucionalizar as estruturas partidárias indianas. Um reflexo da busca do país de aperfeiçoar o funcionamento dos partidos políticos foi a mudança efetuada no 10º Anexo por meio da 91ª emenda à Constituição de 2003, que retirou a cláusula 3, que isentava as cisões em partidos da desqualificação pela lei da defecção.

#### *Financiamento dos partidos*

Com as muitas debilidades institucionais exibidas pelos partidos políticos indianos, os aspectos financeiros não podem estar em boa forma. O financiamento, tanto dos partidos como das eleições, tem sido uma questão importante da reforma política na Índia, sem que até agora tenha surgido dos debates uma solução satisfatória. Com efeito, a apresentação de contas auditoradas às autoridades fiscais é obrigatória, e os partidos a cumprem, mas esses não são todos os fundos que eles possuem. Naturalmente, o teto nos gastos eleitorais imposto pela CEI e a exigência de declarar despesas também não conseguiram levar transparência para o financiamento das eleições na Índia. O financiamento estatal das eleições foi debatido, mas ainda não surgiu um instrumento político factível para implementar isso. Os próprios partidos não têm demonstrado muito entusiasmo em relação a reformas e trabalham pelo *status quo*. Desse modo, a sinceridade deles em relação às dimensões institucionais da democracia continua uma questão em aberto na Índia.

Nessas circunstâncias, o financiamento privado continua a ser a principal fonte de receita para os partidos, na forma de taxas de filiação e doações de indivíduos e empresas. As taxas variam de partido para partido. Os membros do Congresso Nacional Indiano (INC) pagam uma rúpia (R) por mês se tiverem uma renda mensal líquida de até R500, e um por cento da renda mensal líquida acima de R500. O BJP criou um programa de “filiação vitalícia” pelo qual os membros fazem uma contribuição anual de mil ou mais rúpias ao partido. Nos partidos comunistas, CPI e COM, todos os membros pagam uma taxa de duas rúpias anuais. Além dessa taxa, a Constituição do partido menciona uma “contribuição partidária” mensal a ser arrecadada pelo comitê central de acordo com a renda dos membros.

O financiamento dos partidos políticos por empresas ficou mais fácil depois de outubro de 2003: as companhias indianas podem agora gozar de

um atraente benefício fiscal ao fazer essas contribuições. A lei do imposto de renda foi emendada para permitir que as empresas deduzam da renda total as contribuições feitas aos partidos políticos. Espera-se que esse benefício estimule a Índia empresarial a aumentar suas contribuições aos partidos, no momento em que se aproximam as próximas eleições gerais, dizem os observadores da indústria. Ademais, os partidos políticos devem agora manter apenas o registro de contribuições voluntárias (inclusive nome e endereço de quem deu a contribuição) que excedam vinte mil rúpias se as contribuições voluntárias forem excluídas da renda total do partido. O tesoureiro de cada partido deve preparar, em cada ano financeiro, um relatório das contribuições acima de vinte mil rúpias recebidas pelo partido de qualquer pessoa naquele ano financeiro e também contribuições acima da mesma quantia recebidas de empresas que não sejam estatais. O partido enfrentará ações penais de perda de registro se não cumprir os regulamentos sobre imposto de renda e outros.

## 2. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS E ESTRUTURA DO SISTEMA PARTIDÁRIO

A institucionalização do Congresso Nacional Indiano em 28 de dezembro de 1885, em Bombaim, é corretamente considerada a fundação de um partido político e o começo da política partidária na Índia. Tendo evoluído da base organizacional do movimento nacionalista contra o imperialismo britânico, ele tornou-se ao longo do tempo um partido político forte. Evidentemente, antes mesmo dos esforços incansáveis de A. O. Hume que levaram à formação do Congresso, o espírito de associação havia brotado no país e se tornara a base social para esse partido. O Congresso, os partidos e organizações políticas na Índia foram resultado de um processo histórico, não de um transplante estrangeiro.

Os partidos políticos indianos evoluíram através de movimentos de reforma social, associações (sociais, literárias, religiosas) até a fundação do Congresso Nacional Indiano, da Liga Muçulmana e o surgimento de outros grupos políticos dentro e fora desses dois partidos. À medida que o Congresso progredia de uma reunião anual de um clube de elite e das petições ao governo colonial para a vanguarda de um forte movimento nacionalista anticolonial, levando com ele uma massa crítica da sociedade heterogênea, ele desenvolveu elementos de um sistema partidário dentro de si mesmo.

O desenvolvimento do sistema partidário na Índia revela “padrões de interação competitiva entre partidos” (Eckstein 1968: 436) e “as formas e

modos de sua coexistência” (Duverger 1979: 203), bem como processos políticos e o marco institucional que levou ao desenvolvimento de um sistema partidário no país; a fundação que se tornou uma base sólida para o crescimento de um sistema partidário, enquanto a democracia indiana lançava raízes firmes (Mehra 2003).

Assim, o crescimento e o desenvolvimento do sistema partidário durante o movimento pela independência progrediu em quatro estágios. Primeiro, o surgimento da base associativa na sociedade indiana durante o século XIX, mais fortalecida depois da revolta de 1857, criou consciência política na classe média emergente. Em termos de processos políticos, isso significou colaboração, debates, diferenças, cisões e aglutinações, bem como lidar com um governo colonial astuto, que utilizava qualquer divergência para dividir e enfraquecer a “oposição”.

Em segundo lugar, à medida que o Congresso deixava de ser apenas um clube de debates da elite e transcendia a “política da mendicância” da primeira década do século XX, as duas décadas seguintes assistiram a disputas ideológicas e estratégicas dentro da organização. A eficácia organizacional na gestão dessas desavenças ajudou a evolução de um sistema partidário, em particular depois de 1916 quando, com a transformação do Congresso em um movimento de massa, se definiram as regras de funcionamento do sistema dentro e no entorno do partido, institucionalizando nesse processo a coabitação política apesar das diferenças, da divergência democrática, bem como cisões e uniões. Esses processos se intensificaram depois da segunda década do século XX quando, junto com o cisma entre moderados e extremistas no Congresso, a fundação da Liga Muçulmana Pan-Indiana gerou uma competição política que, apesar de momentos de aglutinação (por exemplo, o Pacto Lucknow) com o Congresso, se caracterizou pela rivalidade e deu ao governo britânico a chance de jogar um contra o outro.

Em terceiro lugar, depois de 1909, quando as eleições se tornaram mais e mais competitivas à medida que se avançava para a democracia representativa, os grupos políticos começaram a assumir a forma de partidos, e os partidos juntos, a de um sistema partidário. À medida que os partidos aprendiam as regras básicas da competição eleitoral, bem como o funcionamento dos conselhos legislativos, eles também formavam um sistema.

Por fim, a interface de interesses conflitantes nos níveis intrapartidário e interpartidário – a competição política, as formas e modos de sua coexistência e a capacidade de resolver conflitos – contribuíram para o surgimento do sistema partidário.

Os contornos e a textura dos sistemas partidários e, em conseqüência, da política partidária na Índia mudaram gradualmente a cada eleição desde 1952, mas as mudanças foram rápidas a partir da última década do século XX. A primeira eleição geral do século XXI, em abril-maio de 2004, significou transformações múltiplas no sistema partidário, bem como novos padrões de participação política e política partidária (Mehra 2004). Elas trouxeram surpresas não somente para os vencedores (a aliança pré-eleitoral liderada pelo partido do Congresso que se transformou depois das eleições na Aliança Progressista Unida, com o apoio externo dos partidos de esquerda) e para os perdedores (a Aliança Democrática Nacional liderada pelo Partido Bharatiya Janata), mas também para os pesquisadores de opinião, a mídia e os eleitores. Uma mudança de regime era a última coisa que todos esperavam. As eleições causaram um claro impacto nas instituições políticas (inclusive nos partidos políticos) em geral, que precisavam agora se ajustar a situações de mudança no poder político indiano intermitentes, rápidas e, às vezes, amargamente competitivas. Numa alteração definitiva da coalizão social incrustada no sistema do Congresso<sup>1</sup> dos anos 50 e 60, através de uma transição volátil nos anos 70 e 80 para as coalizões políticas que surgiram a partir dos anos 90, o sistema partidário indiano demonstrou tendências paradoxais de fusão e fissão, e também de maturidade pragmática.

Com efeito, as eleições para cinco assembleias legislativas estaduais em 2003, seis em 2004 e três em 2005, consideradas junto com as eleições para a Lok Sabha de 2004, mostram mudanças imprevisíveis para os partidos estabelecidos e até para líderes bem arraigados. Contudo, ainda que a federalização dos partidos em ambos os níveis – nacional e regional/estadual – bem como a emergência de um sistema partidário binodal, representado por dois partidos ou grupos unidos, sejam claramente visíveis, o mosaico que forma essas coalizões não é sacrossanto. A fluidez das coalizões, tanto de líderes individuais como de partidos, aumentou. Agora, nem a ideologia, nem a probidade pública são fatores de exclusão. As vantagens de uma aliança estratégica, assim como a capacidade de vencer de indivíduos ou formações políticas trouxeram inclusividade para o sistema partidário, com exceção dos principais rivais, pois qualquer um com potencial para obter a vitória eleitoral é incluído.

1. Kothari (1964) caracterizou o sistema de partido dominante único na Índia como sendo o sistema do Congresso. Ele desenvolveu mais essa tese em Kothari (1970), onde sustentou que o sistema propiciava a competição intepartidária, mas nenhuma alteração de poder e que as funções usuais dos partidos de oposição numa democracia eram compartilhadas entre esses partidos e grupos no interior do partido do Congresso.

Depois da década de 1990, que trouxe um rompimento decisivo com o sistema de um partido dominante que prevalecia na Índia desde a independência, o sistema partidário passou a funcionar em dois níveis – nacional e regional, isto é, um sistema partidário bem organizado funciona em cada um dos dois níveis e ambos interagem em cada um dos cenários.<sup>2</sup> O sistema tomou forma praticamente no começo do milênio, em particular depois das eleições gerais de 1999, que foi uma eleição de metade de mandato, pois a 12ª Lok Sabha foi subitamente dissolvida depois de um ano sem oferecer qualquer alternativa para a Aliança Democrática Nacional (NDA) governante. As alianças que se efetuaram após as eleições, nas quais a NDA voltou com mais força, desenvolveram sistemas partidários operacionais nos níveis nacional e regional. Isso também obrigou o partido do Congresso (INC) a abandonar sua atitude de isolamento no poder, percebendo talvez que a coalizão social que lhe deu um monopólio de poder havia sido desmantelada e não podia ser reconstruída com facilidade, e a procurar aliados nas eleições de 2004. Além da Aliança Progressista Unida (UPA), liderada pelo INC, derrotar decisivamente a NDA, as eleições revelaram a importância de alinhamentos críticos e estratégicos dos partidos nacionais com os partidos regionais ou estaduais. Por exemplo, não foi o BJP que perdeu muito – ele conseguiu 22,16% dos votos e 138 cadeiras das 545 da Lok Sabha – mas principalmente seus parceiros da NDA nos estados.

Com efeito, as porcentagens de voto nas eleições de 2004 revelam claramente o crescimento e a importância crítica dos partidos regionais na política contemporânea da Índia. Dos seis partidos nacionais, o Congresso obteve 26,53% dos votos e o BJP, 22,2% (totalizando 48,69%), enquanto os outros quatro partidos nacionais obtiveram 14,2% (dos 62,89% obtidos por todos os partidos nacionais) e os partidos regionais conseguiram 29% (ver quadro 1). Se acrescentarmos os 4,25% dos partidos não reconhecidos registrados, os partidos estaduais têm um terço do apoio popular no país. Desse modo,

2. James Manor explica a presença dos “sistemas partidários” (isto é, uma rede e padrões de interação dos e entre os partidos no plural) na Índia em termos de sua heterogeneidade social, a mais complexa “da terra”, que “até agora tornou impossível surgir em todo o país um único conjunto de partidos alternativos” (ver Manor (1995): 107, 111. Tenho argumentado que, uma vez que o Congresso já havia lançado os alicerces de um sistema partidário no país durante e depois da independência, o rompimento do sistema do Congresso, que se baseou numa coalizão social vencedora que o INC, como partido-ônibus, pôde montar, conduziu a um sistema partidário de dois níveis – nacional e regional – e daí decorre o uso da expressão sistema partidário no plural (ver Mehra 2003).

embora ainda predominem, os partidos nacionais cederam um terço do espaço político do palco nacional para os partidos regionais, muitos dos quais ainda não foram reconhecidos pela CEI. E o espaço que os partidos nacionais ocupam não parece ter bases sólidas. Está claro que somente o INC e o BJP possuem uma base firme, que vai de um quarto a um quinto da base de apoio. Embora tenha cedido espaço político ao BJP e a partidos regionais em vários estados, o INC continua a ser o único partido nacional com alcance e base de apoio em todo o país. O BJP obtém seus votos principalmente de bolsões de apoio no norte e no oeste do país. Se deixarmos de lado as duas agremiações de esquerda COM e CPI, o espaço dos partidos nacionais não é suficientemente firme para o resto dos partidos.

Esse cenário tem implicações significativas para o sistema partidário indiano. Depois das eleições gerais de 2004, 45 partidos receberam reconhecimento estadual, dos quais um deles (JD-U) continua a ter ambições nacionais, embora esteja concentrado apenas em alguns estados do norte do país. Embora os 702 partidos não-reconhecidos registrados tenham obtido somente cinco assentos e 4,25% dos votos e independente de sua sobrevivência ou não até as próximas eleições, eles ocupam algum espaço. Isso significa que um grande espaço político é ocupado por partidos que possuem estruturas organizacionais débeis e muitos dependem de uma única personalidade. Muitos se concentram apenas em um Estado e têm orientação étnica, mas dominam, ou mesmo controlam, o espaço político do estado. Assim, alguns deles têm uma fatia desproporcional de poder e, em consequência, de influência na tomada de decisões no cenário nacional, em particular devido às compulsões da política de coalizão. Obviamente, isso tem implicações significativas para o sistema partidário e para a participação política na Índia.

O quadro 1 lista dezesseis partidos nacionais e dez partidos regionais proeminentes. A classificação aqui apresentada não é absoluta, mas tem sobreposições. Embora somente um partido estadual – SAD – se qualifique como partido religioso, ele está também na categoria de étnico e regional. Do mesmo modo, o SP e o RJD são rurais, não inteiramente de proprietários de terra, mas também regionais e liberais. O BJP, em suas duas encarnações, não foi um partido religioso, mas não foi apenas pró-hindu, como também antimuçulmano em sua postura, que disfarça atrás de acusações de que o partido do Congresso contenta as minorias. O BSP, que representa os dalits, é uma espécie de partido étnico, mas visualiza um papel mais amplo para si. O DMK e o AIADMK floresceram em cima do orgulho dravidiano, mas sua força hoje é mais regional do que étnica. Ademais, há outros

fatores que também contribuíram para sua base de apoio arraigada em Tamilnadu. Do mesmo modo, o Shiv Sena, um partido regional, é uma versão mais agressiva e chauvinista do BJP, mas não é um partido religioso. Os dois partidos de esquerda na lista constituem a única categoria clara, enquanto que o INC, que representa uma escala ampla de concepções e ideologias, trilha um terreno pouco claro às vezes. Como partido “ônibus”, ele tem tradicionalmente acomodado visões e ideologias da esquerda à direita, então não surpreende que os partidos, dos socialistas ao RSS/BJS/BJP tenham surgido dele.

Quadro 1. Partidos ativos no sistema partidário indiano\*

|                      | Nome (fundado)   | Situação atual (desde 2004) |   |    |
|----------------------|--|-----------------------------|---|----|
|                      |  | GA, GS, GJ                  | O | NR |
| Religioso            | SAD <sup>a</sup>                                       |                             | 0 |    |
| Rural/proprietários  | SP (1992)<br>RJD (1997)                                | GJ                          | 0 |    |
| Liberal              | Congresso (1885),<br>NCP (1999)<br>JD (U) <sup>b</sup> | GS<br>GJ                    | 0 |    |
| Conservador          | BJP (1980/1951) <sup>c</sup>                           |                             | 0 |    |
| Trabalhista/Esquerda | CPI-M (1964)<br>CPI (1925)                             | Apoio externo               |   |    |
| Étnico/Regional      | BSP (1985),  |                             | 0 |    |
|                      | DMK (1949)   | GJ                          | 0 |    |
|                      | AIADMK (1972)  | GJ                          | 0 |    |
|                      | JMM  |                             | 0 |    |
|                      | JKNC (1946)<br>SS (1966) <sup>d</sup><br>BJD           |                             |   |    |
| Outros               |  |                             |   |    |

\*É muito complicado mapear os partidos políticos indianos de acordo com rótulos idealizados, como os atribuídos no quadro 2. Nesse sentido, o quadro representa uma aproximação.

a) O Shiromani Akali Dal é basicamente um partido com base no Punjab, com algumas unidades no vizinho Haryana e em Delhi. Uma extensão da política sique, que dominou o Punjab desde o movimento nacional, tem raízes na política sique pré-independência, mas tem dimensões curiosas na política pós-independência. Obviamente, uma vez que só aceita membros siques, trata-se de um partido étnico-religioso.

b) O Janata Dal foi fundado em 1989. Porém, depois de um processo de fissão e fusão sem fim, finalmente cristalizou-se como o JD (U) em 2003.

c) o BJP é uma reencarnação do Bharatiya Jana Sangh (BJS), criado em 1951 por Syama Prasad Mookerjee, ministro do gabinete pós-independência de Jawaharlal Nehru com inclinações para o hinduísmo Mahasabha, com a ajuda da RSS, uma organização cultural fundamentalista com inclinações políticas. Foi formado em 1980 depois que o BJS teve uma breve lua-de-mel com a política centrista, como um componente do Partido Janata em 1977-79. O BJP é um partido comprometido com uma rashtra (nação) hindu. Partido nacional e o segundo fulcro do atual sistema partidário binodal da Índia, não pode ser chamado de partido religioso. Não obstante, é sectário.

d) É um caso similar ao do Shiv Sena, classificado no quadro como partido étnico, que é muito forte no Maharashtra e tem algumas unidades marginais em outras regiões do país. Altamente personalista e familiar, é violentamente sectário e comunal, mas não religioso, apesar de suas idéias sectárias se refletirem por meio de símbolos religiosos. Tendo em vista essas nuances, é classificado do modo acima.

GA – sozinho no governo/ sem parceiros de coalizão; GS – no governo/ parceiro sênior de coalizão; GJ – no governo/ parceiro júnior de coalizão; O – na oposição; NR – sem representação parlamentar.

O Congresso, que praticamente se moldou como partido no processo de mobilização da enorme pluralidade de uma civilização continental em torno do movimento de independência, transformou-se naturalmente num colosso político quando ela foi proclamada, em 15 de agosto de 1947. Com o halo de nacionalismo, uma base de apoio que atravessava fronteiras sociais, econômicas e geográficas da nova nação emergente que havia sido dividida com base na religião, o INC emergiu como partido dominante, diante de rivais desiguais que haviam surgido principalmente do próprio partido em momentos diferentes. Eles representavam apenas fragmentos de sua ideologia abrangente, mas sem sua organização, seu eleitorado e sua atração. Até mesmo o Partido Comunista, fundado em 1925, precisou da cobertura do Congresso para proteger suas fileiras quando o governo colonial tomou medidas duras contra o partido durante a Segunda Guerra Mundial. O Congresso surgiu como único partido dominante quando apenas quatro dos treze partidos em disputa mal conseguiram manter sua condição de partidos nacionais na primeira eleição geral, em 1952. Esse predomínio assinalou o surgimento do sistema de único partido dominante.

A política do país e o discurso político sobre a política indiana continuaram a ser determinados por essa caracterização até meados dos anos 60, quando um partido do Congresso dividido em facções sofreu graves tensões devido às conseqüências desastrosas da guerra contra a China (1962) e a disputa pela liderança pós-Nehru, quando seu sucessor Lal Bahadur Shastri faleceu (1966) depois de dezoito meses, justamente no momento em que estava estabelecendo sua independência. A quarta eleição geral, em 1967, e as eleições

presidenciais de 1969 refletiram as tensões dentro do partido que acabou por sofrer uma cisão vertical decisiva em 1969, maquinada por Indira Gandhi e apoiada por um bando de jovens líderes maometanos. Porém, as eleições de 1967 haviam mostrado que ainda não havia alternativa digna de crédito ao Congresso e o partido ainda possuía alicerces sólidos. Rajni Kothari, em seu estudo seminal da política indiana, concluiu que “o núcleo dinâmico do sistema institucional em funcionamento na Índia, sua peça fundamental, é o partido do Congresso” (Kothari 1964: 153).

Percebendo um apoio popular subterrâneo a um “novo” INC, ao mesmo tempo em que desafiava a velha ordem do partido, Indira Gandhi enfatizou uma estrutura partidária fraca para se autopromover. Ela obteve uma vitória sem precedentes na eleição de 1971 com seu slogan “garibi hatao” (acabar com a pobreza), que pôs em suas mãos a ferramenta da política plebiscitária sobre sua personalidade e seu programa, além de ter alcançado uma estatura icônica após a vitória na guerra de Bangladesh. Seu novo sistema duraria quase duas décadas, mas a cultura do partido de lealdade pessoal e sicofantia que ela criou e alimentou durante seu segundo mandato – 1980-84 – sobreviveria a ela e seria imitada por outros partidos e líderes.

O sistema partidário, no entanto, estava sob ameaça de uma mudança substantiva, porque ela e seu partido não souberam enfrentar o desafio da governança; na metade de seu segundo mandato, ela reduziu o partido a um feudo próprio, com uns poucos companheiros de confiança. Sua destituição da Lok Sabha pelo Tribunal Superior de Allahabad em 1975 e a subsequente promoção de Sanjay (seu filho mais moço) criaram uma situação e institucionalizaram a liderança por hereditariedade. O que aconteceu ao partido do Congresso durante a emergência de dezoito meses (junho de 1975 a janeiro de 1977), período em que sofreu nova cisão vertical, com a remoção de vários líderes durante a década decorrida entre 1969 e 1979, é história.

A experiência de unir vários partidos contra o INC para criar o Partido Janata (1977-79) fracassou. As disputas entre as lideranças e as mentalidades anteriores, em particular a controvérsia sobre a militância dupla dos membros antigos do BJS e do RSS, condenaram-no ao fracasso. De um lado, a experiência deixou claras as dificuldades de forjar uma alternativa artificial com o coquetel disponível de partidos, ideologias e líderes; de outro, indicou claramente que uma alternativa era possível e poderia se cristalizar no tempo devido. Ela trouxe à tona uma terceira dimensão que continua a ser um traço do sistema partidário indiano: a liderança seria sempre maior do que a organização partidária, o que manteria fraca a dimensão institucional.

Rajiv Gandhi, ao suceder a mãe em circunstâncias controvertidas, sem consultas ao partido, após o assassinato de Indira em outubro de 1984, criou esperanças de restauração do edifício institucional do partido e de construção de uma estrutura de governança moderna, que logo foram frustradas. De início, ele confiou num grupo de velhos amigos que foram rapidamente introduzidos no partido e no governo, mas as compulsões da política indiana acabaram por obrigá-lo a recorrer ao grupo de líderes que faziam parte do círculo próximo de sua mãe, embora nem isso pudesse deter o declínio do partido. Rajiv Gandhi também foi assassinado quando estava a caminho de voltar ao poder nas eleições de 1991, depois de ficar na oposição por dois anos. Seu sucessor, P. V. Narasimha Rao tentou uma restauração institucional do partido, mas acovardou-se e recuou logo depois da eleição do Comitê do Congresso Pan-Indiano (AICC). Desse modo, o partido do Congresso dos anos 90 continuou a ter uma organização fraca e carecer de institucionalização.

O processo de construção de alternativas ao INC depois de 1989 concentrou-se em dois eixos. De um lado, estava o Partido Janata de 1977-79, onde elementos seculares centristas do sistema partidário tentaram construir um partido ou montar uma aliança de partidos seculares centristas. De outro, estava o BJP, que depois de ser marginalizado nas eleições de 1984, quando ganhou apenas duas cadeiras na Lok Sabha, tentou encontrar uma saída e forjar uma coalizão social vencedora. Os esforços do primeiro grupo, depois da formação do governo em 1989-90 e 1996-98, revelaram que na busca do poder não havia tempo para a construção partidária, mas que o poder não podia ser sustentado sem construir um partido. Os líderes e a questão da liderança, que não podia ser resolvida na ausência de uma organização partidária digna de crédito, continuaram a deter uma importância desproporcional em comparação com os aspectos institucionais. Ironicamente, o INC continuou a exercer considerável influência na busca de uma alternativa centrista.

O segundo conjunto de esforços do BJP, graças aos quais o partido aguçou sua pauta sectária a fim de forjar uma coalizão social de todos os hindus, pegando uma carona no movimento Ram Janmabhomi iniciado pelo VHP em Ayodhya, no estado de Uttar Pradesh,<sup>3</sup> e também começando a procurar

3. O movimento Ram Janmabhoomi (local de nascimento da divindade hindu Senhor Rama) refere-se a uma violenta disputa hindu-muçulmana baseada numa percepção da história e sua intensa politização contemporânea. Ayodhya, uma sonolenta cidade do estado de Uttar Pradesh, é o lugar onde a divindade nasceu e governou em tempos pré-históricos, conforme os clássicos mitológicos hindus. Uma mesquita (masjid) construída ali pelo imperador mogol Babar ou um de seus generais, foi apontada pelos hindus (*continua*)

aliados políticos, rendeu resultados: entre 1984 (as oitavas eleições gerais) e 1998 (as 12<sup>as</sup> eleições gerais), o partido cresceu de dois assentos para 179 na Lok Sabha. Com efeito, tendo percebido que sua coalizão social baseada no Hindutva não lhe daria votos suficientes para assegurar o poder em Nova Delhi, voltou-se para a coalizão política e obteve sucesso em 1998 e 1999. A Aliança Democrática Nacional foi o primeiro esforço bem sucedido de montar uma coalizão em nível nacional que sobreviveu e governou por seis anos.

A coalizão social tem sido a chave para o sucesso eleitoral dos partidos. Em termos nacionais, por exemplo, o partido do Congresso montou uma coalizão multifacetada de hindus de casta alta, dalits e muçulmanos que teve êxito até as eleições de 1984, exceto em 1977. Na segunda metade dos anos 80, o BJP, que conseguiu se apropriar de um pedaço do apoio da casta alta no norte da Índia, o BSP e outros partidos que ficaram com votos de dalits e muçulmanos que estavam desencantados com as políticas do INC, começaram a experimentar o apoio a partidos regionais em seus respectivos estados. As castas intermediárias que, numa estimativa conservadora, compõem quase 40% dos hindus dispersaram-se por outros partidos que se cindiram do JD em 1989. Isso contribuiu para uma perda quase permanente do partido do Congresso em estados importantes como Uttar Pradesh e Bihar, que têm sido fundamentais para o poder político na Índia até agora. Embora o INC tenha perdido sua coalizão social vencedora, nenhum outro partido conseguiu capturá-la. Cada partido conquistou apenas parte dela, a maioria deles em determinadas partes do país. Em consequência, as perdas do INC significaram ganhos apenas parciais para muitos partidos, e nenhum deles ficou em condições de conquistar o espaço que ele ocupava em nível nacional.

É crucial observar, da perspectiva da desigualdade política partidária indiana, que o declínio do INC nas duas décadas decorridas após a indepen-

(*continuação*) como o local onde a divindade havia nascido. O lugar tornou-se controverso em 1949, quando o ícone da divindade “apareceu” milagrosamente, mas o governo trancou a porta do sítio para evitar um levante comunal sujeito a veredicto judicial, que foi mantido dormente. O VHP reiniciou o movimento pela “liberação” do sítio da “ocupação muçulmana” em 1980, com o apoio político de um BJP desesperado, em 1985. Isso ajudou tremendamente a sorte periclitante do BJP. Em 1986, o partido do Congresso, também desesperado, conseguiu abrir os portões do sítio em disputa graças a um veredicto judicial. Por fim, a estrutura em disputa foi demolida em 1992, deixando para trás um rastro de violência na comunidade. O sucesso do BJP nas eleições nacionais de 1998 e 1999 teve muito a ver com a base de apoio que construiu entre os hindus de castas altas e médias. Porém, nem mesmo o partido conseguiu cumprir sua promessa de construir um templo no sítio durante seus seis anos de governo em Nova Delhi.

dência, durante as quais o país passou por quatro eleições gerais competitivas, levou a governos de coalizão instáveis em vários estados. A onda resultante de instabilidade política levou os eleitores a apoiar de forma avassaladora um partido do Congresso de cara nova liderado por Indira Gandhi. A segunda característica notável da política partidária indiana que surgiu desde os anos 70 é que, apesar de exercer três mandatos completos nos governos nacionais desde 1980, o partido do Congresso não pôde mais reivindicar um monopólio do poder político. Um desenvolvimento igualmente significativo é que, apesar do visível aparecimento depois de 1977 de um espaço político no centro que não pertence ao INC, não surgiu nenhum partido ou combinação política para ocupá-lo de forma decisiva. Por fim, fosse em 1977, quando o Partido Janata recebeu um mandato popular sem precedentes, ou durante os anos 90, quando o poder do INC em nível nacional foi decisivamente desafiado, os outros partidos nacionais e agrupamentos não conseguiram forjar uma coalizão social vencedora em sua disputa pelo poder, até a NDA (1998) conseguir criar uma fórmula de compartilhamento do poder para um governo de coalizão duradouro. Contudo, a desordem no BJP e na NDA depois da derrota de 2004 nas eleições para a Lok Sabha mostra que o espaço não ocupado pelo INC no centro permanece instável, ao mesmo tempo em que, apesar de forjar a UPA em 2004, o INC não parece ter criado uma fórmula de coalizão estável. Obviamente, os padrões de formação de coalizão e a política pós-coalizão no país precisam de um olhar crítico para o sistema partidário indiano.

Esse sistema não pode ser visto senão da perspectiva do plano ambicioso de política competitiva traçado pela Constituição republicana de 1950, que foi sobreposto a uma estrutura política descolonizada, uma economia atrasada e uma sociedade tradicional socialmente estratificada e feudal, com a ajuda de instituições democráticas, do sufrágio universal adulto e de algumas provisões constitucionais muito progressistas para neutralizar o impacto das desigualdades sociais. A competição pelo poder era esperada e se intensificou aos poucos, provocando, às vezes, aberrações no processo democrático, mas sendo corrigida finalmente por meio de um ou outro dos mecanismos institucionais criados pela Constituição. Os processos de correção das aberrações que surgem periodicamente mediante a intervenção política, judicial ou da sociedade civil funcionam continuamente.

Porém, mais de meio século de política democrática conseguiu desencadear um processo de transformação democrática, caracterizado como um “surto de baixo” ou um “segundo surto democrático”. Esse processo redesenhou a base do poder social e político de várias maneiras e de um modo mais

radical do que antes. Embora estivesse acontecendo de forma lenta, mas inequívoca durante os anos 50 e início dos 60, ele se manifestou pela primeira vez nas eleições gerais de 1967. Durante os anos 70 e 80, seu progresso foi de algum modo detido, mas a “mandalização” (ou discriminação protetora das castas intermediárias – as OBCs – Outras Castas Desfavorecidas) da política do norte da Índia nos anos 90 criou um processo nacional de maior participação e politização mais intensa dos grupos sociais marginalizados. Enquanto as OBCs lutavam por seu espaço na política, os dalits, os adivasis, as mulheres e os pobres enfrentavam a corrida eleitoral para se colocar no centro do palco da política indiana.

O BJP venceu em 1998 e 1999, apesar de uma estreita “coalizão social” das castas altas e partes abastadas da sociedade hindu, graças a uma hábil gestão da política de alianças. Porém, sua própria fragmentação política e a maioria social avassaladora dos “marginais” recém-politizados levaram à sua derrota em 2004. A frouxa UPA, que consistia de uma aliança liderada pelo partido do Congresso pré-eleitoral e da coalizão pós-eleitoral com a Frente de Esquerda, representa uma coalizão social mais profunda das forças que se ergueram com o surgimento de um bloco social alternativo que representa o “surto de baixo”. No entanto, devemos deixar claro que muitos dos parceiros da coalizão do partido do Congresso – o NCP em Maharashtra, o TRS em Andhra Pradesh e o próprio INC em Kerala e Bengala Ocidental – dificilmente representam essa onda que vem de baixo. Mas se tornaram uma combinação vencedora na medida em que esse surto optou por um dos seus parceiros.

Um sistema partidário de múltiplos níveis desenvolveu-se na Índia. Os estados e as regiões possuem praticamente seus sistemas partidários plenamente desenvolvidos e funcionais, nos quais, de um lado, competem localmente, mas também buscam participar do poder no palco nacional. Os partidos nacionais, que estão encontrando dificuldades para reter seu domínio no nível regional e estadual a fim de manter sua participação no poder nacional, são obrigados a competir e negociar ao mesmo tempo com os partidos estaduais e regionais, os quais, tendo consolidado sua posição local, buscam um papel nacional. Embora nem todos os partidos representem o “surto de baixo” mencionado anteriormente, eles representam um bloco social significativo que deve ser levado em conta na montagem de uma coalizão social nos estados, ou uma coalizão social vencedora. Obviamente, esses partidos regionais ou multi-regionais, ao receber o reconhecimento técnico de partidos nacionais pela Comissão Eleitoral, passaram a ter papel decisivo na montagem e no

funcionamento do governo. A consequência natural disso é que a ênfase dos partidos muda das questões nacionais, do tipo que Indira Gandhi usava em sua política plebiscitária nos anos 70 e 80, para questões de nível estadual que eventualmente determinam a escolha nacional, como peças num modelo de armar.

A mudança de poder de 2004 e as futuras estratégias para afinar a mobilização a fim de obter o máximo de apoio das diversas comunidades podem ser vistas da seguinte maneira. O BJP e o Congresso seguiram estratégias diferentes de mobilização política na eleição de 2004. Uma vez que o núcleo do apoio ao BJP vem da casta alta, dos hindus ricos, o que não é suficiente para obter uma maioria, o partido buscou o apoio de diferentes comunidades para complementar seu apoio central em diferentes partes do país. Por sua vez, a maior parte do apoio ao partido do Congresso vem dos pobres e grupos em desvantagem social, onde ele enfrenta uma competição séria dos partidos regionais que representam uma atração direta para essas comunidades. O INC continua a ter um grupo maior de eleitores em potencial, contudo mais fragmentado em todo o país, enquanto que o BJP tem obtido mais sucesso na consolidação de sua área menor de captação de votos. Porém, as alianças políticas feitas pelo partido do Congresso lhe permitiram criar uma coalizão social alternativa mais forte que pode desafiar o BJP.

Castas e classes passaram a ser fatores determinantes da escolha eleitoral na Índia. O BJP e a maioria de seus aliados obtiveram o apoio dos privilegiados sociais e econômicos, na medida em que 43% da “classe média” (os ricos) votaram na NDA, contra apenas 31% dos muito pobres. Por sua vez, a aliança do INC saiu-se mal entre os abastados, mas melhor entre os pobres. Mas nos estados onde a esquerda tem influência, o partido do Congresso saiu-se melhor entre as classes mais altas, enquanto os pobres e muito pobres votavam na esquerda. Na escala casta-comunidade, 55% dos hindus de alta casta e 40 a 50% das OBCs votaram na NDA em 2004. O apoio das castas altas ao INC é muito menor do que à NDA, e ele também fica atrás da aliança do BJP entre as OBCs. Evidentemente, o partido do Congresso leva grande vantagem entre os dalits (35%), que são seus eleitores tradicionais, dos quais o BSP ficou com quase 30% em todo o país, enquanto a NDA só conseguiu 23% de seus votos. Embora o INC mantenha a liderança entre os adivasis, o BJP conseguiu construir uma base entre eles em anos recentes. Do mesmo modo, o partido do Congresso obteve 47% dos votos muçulmanos, o índice mais alto para a comunidade, mas o SP em Uttar Pradesh e o RJD em Bihar representam um desafio. O BJP e a NDA não conseguiram obter um apoio

substancial dos muçulmanos. A mudança no poder, porém, poderia levar a diferentes estratégias para manter, consolidar e construir bases de apoio. A competição seria obviamente intensa e a estrutura e a base organizacional do partido, assim como as das coalizões poderiam ser transitórias durante algum tempo.

É interessante observar que os eleitores não foram influenciados pela questão da liderança ao fazer suas escolhas. De um lado, Atal Behari Vajpayee, primeiro-ministro durante seis anos, foi projetado pelo BJP/NDA como líder de qualidade excepcional e único em nível nacional de estatura eminente. O partido do Congresso preferiu ficar com a família Nehru-Gandhi projetando Sonia Gandhi, a viúva de origem italiana do ex-primeiro-ministro assassinado Rajiv Gandhi. O BJP/NDA atacou essa decisão vigorosamente, às vezes de maneira lamentavelmente pessoal, questionando o direito de uma cidadã nascida no exterior de ocupar um cargo constitucional. Obviamente, os eleitores rejeitaram essas alegações. A sra. Gandhi adquiriu uma espécie de halo pós-eleitoral ao não aceitar a cadeira de primeira-ministra e oferecê-la ao ex-professor educado em Oxford e ex-ministro das Finanças, dr. Manmohan Singh, da minoria sique. Isso abriu possibilidades muito interessantes para a liderança do partido no futuro.

O BJP esperava uma mudança do humor nacional em relação a questões políticas – o nacionalismo funcionou nas eleições de 1999 devido às infiltrações de forças paquistaneses através da linha de controle em Kargil, em Jammu e na Caxemira, mas nem a questão *debiji, sadak aur pani* (eletricidade, estradas e água), nem a campanha “Índia brilhando” comoveram os eleitores em 2004. Com certeza, o slogan *garibi hatao* de Indira Gandhi em 1971, seu plano de estabilidade em 1980 depois da experiência desastrosa do Partido Janata em 1977-80, e os sonhos do século XXI de Rajiv Gandhi de 1984 talvez tenham sido slogans eleitorais bem sucedidos de uma época diferente, mas têm pouca validade hoje.

Ideologicamente, a última década e meia assistiu a uma manipulação do “centro” e a uma ascensão da “direita”, levando a confusão, tensão e conflito no espaço social e político. Com efeito, a ascensão fenomenal da direita estridente nos anos 90 levou o Congresso centrista não somente a uma inclinação defensiva para o centro-direita, como também a uma autodestruição da alternativa de centro-esquerda, ou “Terceira Frente”. Com efeito, a Terceira Frente tornou-se a voz dos setores marginalizados social, política e economicamente da sociedade indiana desde a década de 1990. Um forte setor dessa frente consistia dos socialistas, que têm sido uma parte inalienável da política indiana

desde os anos 30 e a principal oposição desde a independência. Porém, eles demonstraram uma tendência à dissidência nos anos 50 e 60, que continuou nos 90 – alguns criaram seus pequenos feudos, muitos se uniram ao BJP, ignorando e diluindo a ideologia própria e concordando com a ideologia sectária. Somente uns poucos se mantiveram fiéis à postura secular. Embora mantendo seu terreno em três estados (Bengala Ocidental, Kerala e Tripura), mas de forma significativa, apenas em Bengala Ocidental (onde governa ininterruptamente desde 1977), a esquerda também parece ceder espaço a outros partidos, até mesmo para a “direita”. Não obstante, ela nunca abriu mão de sua postura secular e anticomunal.

As escolhas das pessoas estão ficando cada vez mais pragmáticas e isso é cada vez mais determinado de um modo desagregado. A vitória nos estados, por exemplo, não é garantia de vitória no nível federal, e vice-versa. Isso se refletiu na vitória do BJP de 2003 em três estados com a plataforma “*biji, sadak, pani*” e a rejeição total de seu “Índia brilhando” e “sinta-se bem” nas eleições nacionais de 2004. Atribuir qualquer mudança na percepção dos eleitores a manifestos dos partidos seria errado. Porém, embora haja consenso sobre a liberalização econômica entre vários partidos, os detalhes variam nos seus programas eleitorais. O resultado de uma pesquisa pós-eleitoral feita pelo prestigioso diário nacional *O Hindu* indicou muito pouca aprovação dos cidadãos comuns às reformas econômicas. Significativamente, há um alto grau de consenso popular de endosso a medidas como um teto legal para o direito de propriedade, a necessidade de o Estado agir com energia para limitar o grau de desigualdade na sociedade, ou não cortar o número de funcionários públicos para economizar dinheiro, não diminuir os investimentos em empresas do setor público e assim por diante. O consenso em relação a essas questões atravessa as fronteiras entre classes e partidos.

As alianças tornaram-se agora uma norma no sistema partidário indiano, que antes era definido como um sistema de partido dominante, transitou para ser um sistema de partido proeminente e depois, foi caracterizado como um sistema de alianças federalizadas binodal. A coalizão governante atual, liderada pelo INC (desde as eleições de 2004), é chamada de Aliança Progressista Unida. Consiste de catorze partidos, dois nacionais e doze estaduais.

A Aliança Democrática Nacional de oposição, liderada pelo BJP, governou de 1998 a 2004 e consistia de 24 partidos. Porém, a NDA enfraqueceu-se depois que perdeu o poder e resume-se agora a oito partidos.

As alianças são, portanto, de natureza transitória e dependem dos benefícios do poder, que são fáceis de detalhar no contexto atual, mas não em geral.

Tendo em vista o caráter plural e multicultural do país, nenhum partido pode chegar ao poder nacional ou estadual se tiver uma única clientela. O INC, como já mencionamos, prosperou graças a sua ampla base social e à coalizão social vencedora que criou, a qual nenhum outro partido conseguiu reproduzir no âmbito nacional; o partido do Congresso também a perdeu. Porém, existem alguns poucos partidos, como o BSP (dalit), o Shiromani Akali Dal (sique) e a Liga Muçulmana Pan-Indiana (no Estado de Kerala, mas não uma força importante) que têm um grupo social como sua principal clientela. Até mesmo o BSP, como já dissemos, busca ampliar sua clientela para além dos dalits e conseguiu o apoio de castas mais altas, como brâmanes e banianes, a quem criticava por explorar os dalits. Nas eleições de 2007 para a Assembléia Legislativa de Uttar Pradesh, o maior e um dos mais significativos estados, que deu à Índia oito de seus catorze primeiros-ministros, o BSP superou sua insistência na *Bahujan* (a maioria dalit) e passou a falar em *sarvajan* (todo mundo) e conseguiu uma maioria absoluta que o Estado não havia visto nos últimos dezessete anos. Todos os outros principais partidos buscam uma clientela múltipla, caso contrário terão, no máximo, um sucesso eleitoral limitado.

### 3. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

O sistema parlamentarista está baseado no partidarismo, ou seja, tecnicamente, os mandatos concedidos pelo povo são para os partidos, não para os indivíduos, exceto nos casos de candidatos independentes (não-partidários). Os membros da legislatura votam de acordo com as diretrizes partidárias, ou estarão sujeitos à desqualificação, segundo a Lei Anti-Defecção do 10º anexo da Constituição indiana, que foi incluído em 1985 com a 52ª Emenda Constitucional e emendado de novo em 2003 pela 91ª Emenda Constitucional. Se uma questão grave vai à votação, os partidos emitem orientações que tornam obrigatória a presença de seus membros para votar a proposta que o partido está apresentando, apoiando ou se opondo.

Pela cláusula 2.a da lei acima citada, um membro de qualquer casa será desqualificado “se votar ou se abster de votar contrariando qualquer orientação dada pelo partido político ao qual pertence, ou por qualquer pessoa ou autoridade autorizada por ele em seu nome, sem obter, em ambos os casos, permissão prévia do partido político, pessoa ou autoridade e o voto ou abstenção não tenha sido perdoado pelo partido político, pessoa ou autoridade dentro de quinze dias contados a partir da data da votação ou abstenção em

questão”. Nessa situação, somente cisões e fusões permitidas por lei podem mudar uma equação existente. Obviamente, os parlamentares e grupos partidários estão limitados pelas decisões do partido-fonte. Não há diferença quanto a isso entre os partidos.

**Quadro 2.** Última eleição parlamentar

| Ano  | Partido              | Votos | Cadeiras | Posição atual   |
|------|----------------------|-------|----------|-----------------|
| 2004 | INC*                 | 26.5  | 145      | GS, PM, P       |
|      | BJP                  | 22.2  | 138      | O               |
|      | CPI (marxista)       | 5.7   | 43       | apóia o governo |
|      | Partido Samajwadi    | 4.3   | 36       | O               |
|      | Rashtriya Janata Dal | 2.4   | 24       | GJ              |
|      | Outros (31)          |       | 150      |                 |

*Nota editorial:* devido à multidão de partidos indianos e sua baixa longevidade nacional, apresentamos apenas dados da última eleição parlamentar e apenas para os principais partidos.

\* O INC comanda uma coalizão de doze partidos.

GS – no governo, parceiro sênior da coalizão; GJ – no governo, parceiro júnior da coalizão; P – partido do presidente; PM – partido do primeiro-ministro; O – oposição.

Fontes: IDEA 2007; Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Indien.html>

#### 4. ORGANIZAÇÃO INTERNA E PROCESSO DAS DECISÕES

Os partidos políticos indianos são fracos em sua dimensão institucional. Até mesmo aqueles que podem gabar-se de boas estruturas e redes organizacionais não cuidaram de institucionalizar seus processos. O partido do Congresso, que começou com uma forte estrutura organizacional e institucional, permitiu que ela se dissipasse nas duas décadas posteriores à independência. As cisões sucessivas a enfraqueceram. Os partidos de esquerda – CPI e CPM – estão mais bem organizados e institucionalizados. O BJP não teve muitos problemas para recriar sua estrutura organizacional a partir de 1980, graças às suas ligações e ao apoio do RSS. Porém, essa ligação tem sido a maior interrogação sobre seu grau de institucionalização. A maioria dos partidos regionais e estaduais depende de uma personalidade e tem bases institucionais e organizacionais extremamente débeis. Essa debilidade tem levado a repeti-

das disputas pela liderança e provoca cisões e a formação de novos partidos, que permanecem na margem da política ou desaparecem com o tempo.

Existe um processo de filiação formal e os partidos políticos mantêm listas de membros, e, como mencionamos antes, há também a estipulação de uma taxa cobrada dos filiados na maioria deles. Porém, não se tem acesso fácil ao número exato de filiados, em todo o país ou de forma desagregada.

Em um país diversificado, plural, multicultural e em desenvolvimento como a Índia, a política partidária, a competição entre partidos, a participação política e a competição eleitoral também se tornaram veículos de ascensão social e de luta por uma fatia do bolo do poder nas duas últimas décadas. Naturalmente, as eleições são importantes para todos os partidos políticos, que precisam se concentrar no aumento de sua votação com uma combinação de apelo étnico (de casta, religião, região etc) e programático. Este último tem um forte elemento de populismo. As eleições indianas, com 28 estados que agora realizam eleições em momentos diferentes, e um governo local rural de três níveis conhecido como Panchayati Raj, bem como os organismos locais urbanos, tornaram-se praticamente um assunto de ano inteiro. Naturalmente, as campanhas, anúncios e propagandas eleitorais passaram a fazer parte do sistema partidário, afetando todos os partidos.

Dizer que não há trabalho interno nos partidos seria errado. Porém, esse trabalho tem de ser visto à luz do que foi dito acima. Primeiro, há muito pouco tempo para ele. A experiência mostrou que o declínio na organização partidária é forte depois que o partido perde o poder, e parceiros de alianças e até líderes proeminentes mostram uma inclinação a procurar pastagens mais verdes. A ideologia centrista, secular – digamos, de centro-esquerda – estava na moda nos anos 90; agora, inventa-se uma lógica para evitar isso. Em termos gerais, é evidente que a esquerda é altamente ideológica, e o mesmo acontece com o direitista BJP, mas ele flerta com o centrismo. O partido do Congresso mantém sua imagem liberal democrática secular de centro-esquerda, mas sua escala ideológica sempre foi esticada o bastante para acomodar um espectro amplo de concepções e ideologias.

Com exceção do Dravida Munetra Kazhagam (DMK) e do All-India Anna Dravida Munetra Kazhagam (AIADMK), com base em Tamilnadu, ambos parte do movimento dravidiano dos anos 40-60, que são abertamente étnicos em sua orientação, os partidos regionais são uma mixórdia de matizes variados de opinião que nasceram principalmente da ambição de um líder ou grupo deles. As estruturas partidárias, portanto, são fracas, centradas na liderança, que é hereditária na maioria deles, exceto nos de esquerda.

Os partidos nacionalistas possuem organizações na maioria, senão em todos os estados, e chegam aos distritos. O INC é o único partido que, apesar de seu declínio, está organizado até o nível das aldeias. A estrutura organizacional foi herdada do tempo do movimento nacionalista, quando o partido foi organizado a partir do nível nacional em direção aos estados (províncias, antes da independência), distritos e aldeias, como parte de sua grande estratégia de mobilização.

A maioria dos partidos tentou seguir esse padrão, que declinou para o INC, mas tiveram sucesso limitado em sua imitação. Os de esquerda baseiam-se nos sindicatos e possuem uma estrutura diferente. O CPM, que governa sem interrupções o estado de Bengala Ocidental desde 1977, organizou uma sólida base partidária estadual, dificultando o florescimento de qualquer outro partido.

Como dissemos, os partidos regionais atuam com frequência em apenas um ou em poucos estados. Eles tentam ter estruturas organizacionais do distrito à aldeia, mas uma vez que a maioria surge de cisões e faccionalismos, com mais líderes do que quadros, essas estruturas continuam débeis.

A maioria dos partidos possui um alto comando partidário, que são órgãos designados por seus presidentes e que tomam as decisões finais. Porém, em muitos dos partidos, eles simplesmente endossam as concepções e decisões dos líderes. Os partidos comunistas têm o Politburo que toma as decisões. Eles realizam de fato eleições, mas funcionam do mesmo modo que os partidos comunistas de todo o mundo sempre funcionaram. Os partidos regionais são ainda mais centrados em personalidades.

Nem todos os partidos possuem sub-organizações como as de juventude, alas trabalhistas, organizações das mulheres etc. Os principais partidos nacionais, como o INC, o BJP e os de esquerda as possuem. A influência nas diretrizes políticas é proporcional à influência de seus líderes no partido.

É preciso reiterar a importância dos altos comandos, ou de um líder supremo na maioria dos partidos. Porém, o alto comando, ou o líder supremo, tem uma oligarquia de confiança que o ajuda a traçar os programas e manifestos, as estratégias, a distribuição de candidaturas para as eleições e assim por diante. Até os anos 60, o partido do Congresso tinha uma bem azeitada máquina de comitês eleitorais nos diferentes níveis que faziam recomendações à liderança nacional, que tomava então as decisões. Agora, está totalmente centrado na liderança. Os grupos internos e facções têm a sua chance, mas o líder ou o alto comando têm poder de veto ou a autoridade de decidir em última instância. Nenhum dos comitês tem poder para alterar a decisão

do líder. Nesse processo, os comitês regionais e estaduais também estão subordinados à liderança. Desse modo, com exceção dos dois partidos comunistas, a dominação de um indivíduo “carismático” ou líder forte está presente em todos os partidos. No caso do BJP, trata-se de uma panelinha na qual a Rashtriya Swayamsevak Sangh, uma organização fundamentalista hindu que se autodenomina organização social, detém considerável predomínio.

Os partidos utilizam vários veículos da mídia para a comunicação com a clientela de eleitores e seus filiados: comícios públicos, contato porta a porta, mídia impressa e eletrônica. A CEI organiza também espaços para discursos dos líderes dos partidos reconhecidos nos canais nacionais – All-India Radio e Doordarshan (tv). Hoje, a internet, SMS e telefones celulares são também amplamente usados. Não há dificuldades para acessar a mídia; o problema é mais de caráter organizacional.

Os partidos têm relações com organizações coletivas da sociedade (por exemplo, sindicatos, organizações religiosas, movimentos sociais). Mas essas relações são variáveis: em alguns casos são contínuas, em outros, episódicas. Por exemplo, a relação do CPM e do CPI com seus sindicatos é contínua, assim como a do BJP com RSS, e a dos partidos dos dalits, como o Bahujan Samaj, com organizações dalits. Porém, partidos centristas como o INC, NCP, JD (U) têm uma relação episódica com organizações e movimentos. Do mesmo modo, muitos movimentos também são episódicos: alguns são autônomos, mas depois são apoiados por um partido político; alguns são organizados por um partido. Nesses casos, o partido que apóia ou organiza está sempre na oposição. Naturalmente, o partido governante não tem relações contínuas com o movimento, mas intervém para desagregá-lo.

## 5. AVALIAÇÃO GERAL

**P**ara resumir e concluir, o veredicto das eleições gerais de 2004 deu um passo adiante na criação de um sistema partidário binodal na Índia. Porém, efetivou-se apenas parcialmente um bloco social alternativo. A aliança pré-eleitoral liderada pelo partido do Congresso não incluiu três componentes importantes da terceira frente – a esquerda, o SP e o BSP. A UPA pós-eleitoral tem o apoio da esquerda, com o SP amarrado à postura da esquerda. O BSP, que esteve aliado anteriormente com o BJP e a NDA, agora apóia a UPA de fora. Desse modo, os padrões de alianças ainda são fluidos e, em alguns casos, os interesses estaduais e locais entram em choque, criando uma competição curiosa. Em resumo, no momento os sistemas partidários e de

coalizão estão em um estado de fluxo e podem levar a um alto grau de volatilidade na política indiana.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ECKSTEIN, Harry. "Party Systems", em *International Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. 11, Nova York: Macmillan Press, 1968.
- DUVERGER, Maurice. *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. Nova Delhi: B. I. Publications, 1979.
- IDEA.. "Changing Party Systems", em *International IDEA: Political Parties in South Asia: The Challenge of Change*. Estocolmo, 2007.
- MEHRA, Ajay K. "Historical Development of the Party System in India", em Mehra, Ajay K., Khanna, D. D. e Kueck, Gert W. (eds.), *Political Parties and Party Systems*. pp. 49-82 Nova Delhi: Sage Publications, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Indian Elections 2004: Multiple Transformations". *Think India* (7) 3, pp. 62-71, 2004.
- KOTHARI, Rajni. "The Congress 'System' in India". *Asian Survey* (4), pp. 1161-1173, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Politics in India*. Nova Delhi: Orient Longman, 1970
- MANOR, James. "Regional Parties in Federal Systems", em Arora, Balveer e VERNEY, Douglas (eds.), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*. Nova Delhi: Konark Publishers, pp. 107-135, 1995.

#### OUTRAS LEITURAS

- GHOSH, Partha S. *BJP and the Evolution of Hindu Nationalism: From Periphery to Centre*. Delhi: Manohar Publishers, 1999.
- JAFFRELOT, Christophe. *India's Silent Revolution: The Rise of the Lower Castes*. Nova York: Columbia University Press, 2003.
- MEHRA, Ajay K., Khanna, D. D. e Kueck, Gert W. (eds.) *Political Parties and Party Systems*. Nova Delhi: Sage Publications, 2003.
- MITRA, Subrata. *Democracy and Social Change in India: A Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*. Nova Delhi: V.B. Singh, 1999.
- PAI, Sudha. *Dalit Assertion and the Unfinished Democratic Revolution: The Bahujan Samaj Party in Uttar Pradesh*. Nova Delhi: Sage Publications. 2002.

| AJAY K. MEHRA: diretor do Centro de Relações Públicas, Noida, Uttar Pradesh.

## Participação e regionalismo no contexto partidário sul-coreano<sup>1</sup>

TAE-GYUN PARK

### I. CONDIÇÕES GERAIS

A República da Coreia (RDC) é um sistema presidencialista, com eleições diretas para o Executivo. Atualmente, a permanência do presidente no cargo é limitada a um mandato de cinco anos. Ele é o responsável geral pelos negócios do Estado. O poder executivo é contrabalançado por um Legislativo que é formalmente independente do presidente. Porém, o poder político e administrativo está concentrado na presidência, enquanto que à Assembléia Nacional cabe fiscalizar o governo e o direito de demitir o gabinete. Pela Constituição, o presidente pode dissolver a Assembléia Nacional. Contudo, com exceção de um caso ocorrido em 1972, nenhum presidente fez uso desse poder.

Antes do período da democratização, a Assembléia Nacional não podia controlar o presidente. Durante as ditaduras das décadas de 1950, 1960, 1970 e começo de 1980, o governo intervinha no processo eleitoral – o presidente selecionava os candidatos do partido da situação à Assembléia – e, em consequência, esse partido era dominado pela vontade do presidente. Após a democratização de 1987, reduziu-se a influência do presidente sobre o partido e aumentou o poder da Assembléia Nacional. A partir de então, as eleições mais

1. Por sua contribuição para este capítulo, os editores agradecem ao professor Du-Chel Sin, da Comissão Eleitoral Nacional da República da Coreia.