

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 1, Número 1, Maio de 2012

Dossiê China

O “Autoritarismo em Rede”

Rebecca MacKinnon

A Batalha pela Internet

Xiao Qiang

O Abrupto Crescimento da Religião

Richard Madsen

Corrupção na Índia Uma Ameaça Persistente

Sumit Ganguly

A Turquia sob o AKP Os Direitos e as Liberdades estão Assegurados?

Berna Turam

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**



FUNDAÇÃO IFHC | CENTRO EDELSTEIN

CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj

Sergio Fausto

Diego Abente Brun

Mirian Kornblith

CONSELHO ASSESSOR

Fernando Henrique Cardoso

Antonio Mitre

Larry Diamond

Marc F. Plattner

Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Tania Quintaneiro

REVISÃO TÉCNICA

Rodrigo Brandão

Apresentação

Este é o primeiro número da edição em português do *Journal of Democracy*, periódico editado em inglês pelo *National Endowment for Democracy*. Publicaremos duas edições por ano, somente em versão eletrônica. O objetivo é oferecer artigos de muito boa qualidade, escritos em linguagem não acadêmica, sobre processos políticos e sociais que afetam a democracia e a dinâmica do sistema internacional. Trata-se de mais uma iniciativa do projeto Plataforma Democrática, que a Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso e o Centro Edelstein de Pesquisas Sociais conduzem desde 2008, com o propósito de fortalecer a cultura e as instituições democráticas por meio do debate de ideias.

Esta edição traz cinco artigos. Dois deles se referem aos usos políticos da Internet na China. É sabido que o governo chinês exerce controle sobre a difusão de informações e mensagens tidas como politicamente perigosas à estabilidade do regime. Sabe-se igualmente que a Internet é um dos ambientes em que esse controle se exerce. No entanto, nossos conhecimentos sobre o tema em geral terminam por aí. “O ‘Autoritarismo em Rede’ na China”, de Rebecca MacKinnon, e “A Batalha pela Internet na China”, de Xiao Qiang, da Universidade da Califórnia em Berkley, ampliam-nos a visão sobre o assunto. Os autores revelam não apenas como o controle se exerce no “autoritarismo em rede”, mas também como e em que medida, em meio à “batalha pela Internet”, abrem-se espaços de participação e contestação política na China. Qiang argumenta que a Internet está mudando as relações entre Estado e Sociedade naquele país. Relativamente otimista, aponta a “emergência de um padrão de opinião pública e de participação cidadã que representa uma mudança de poder na sociedade chinesa”. Já MacKinnon põe ênfase na capacidade que as autoridades chinesas têm de produzir e moldar as informações que circulam na Internet, de modo a favorecer a con-

tinuidade do regime: “o sistema não controla todo o povo durante todo o tempo, mas ele é eficiente o suficiente para que mesmo os chineses melhores e mais brilhantes não se deem conta da extensão na qual sua compreensão de seu próprio país – para não mencionar o mundo no sentido mais amplo – está sendo iludida e manipulada”.

O pequeno “dossiê” sobre a China traz ainda o artigo de Richard Madsen, da Universidade da Califórnia em San Diego, que aborda o fracasso da política de completa secularização da sociedade chinesa, primeiro pela coerção, durante os anos da Revolução Cultural, e depois, pela difusão da educação científica, desde o início das reformas de Deng Xiaoping. Madsen discute até que ponto o Cristianismo, o Islamismo e o Budismo Tibetano constituem ameaças ao domínio do Partido Comunista Chinês, e como este percebe (e reage à) essa ameaça. Cada qual de seu ângulo, os três artigos relativos à China nos oferecem informações e perspectivas novas para entender a dinâmica política e social neste que é o maior poder emergente na cena internacional.

Completam esta primeira edição dois artigos sobre outras potências emergentes, que vêm passando por transformações sociais e políticas intensas nos últimos anos. Berna Turam, professora da Universidade de Northeastern em Boston, nascida e educada na Turquia, escreve sobre as tensões internas do “modelo turco”, que desde a eleição do Partido da Justiça e do Desenvolvimento em 2002, vem combinando modernização e crescimento econômicos com democracia e pluralismo, sob a liderança de um partido de orientação islâmica. Sumit Ganguly, por sua vez, intelectual de origem indiana, põe foco sobre o movimento anticorrupção desencadeado na Índia pela greve de fome do ativista Kisan Baburao “Anna” Hazare, no primeiro semestre de 2001. Ambos os autores colocam em xeque visões simplistas sobre os assuntos abordados.

Em “A Turquia sob o AKP: os direitos e as liberdades estão assegurados?”, Turam analisa os perigos que a hegemonia do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) acarreta para a democracia e sugere ser precipitada a conclusão de que na Turquia se alcançou uma fórmula estável de convivência entre maioria social e política islâmica, estado laico, democracia e pluralismo. Os perigos

estariam não apenas das tentações hegemônicas do AKP, nos planos da política e da cultura, mas também da ausência de firmes convicções democráticas nas principais forças de oposição, ainda presas à tradição de autoritarismo laico que marcou profundamente o país ao longo do século XX.

Ganguly aponta os riscos que a corrupção endêmica coloca para o regime democrático na Índia, a despeito da existência de instituições concebidas para identificar e punir práticas corruptas entre agentes públicos e privados. Por isso, o autor ressalta os aspectos positivos da mobilização social em favor da criação de um órgão anticorrupção independente do governo, com vastos poderes para agir, inclusive a partir de denúncias diretas de população. Por outro lado, não lhe escapa os riscos de tal órgão responder “ao apetite por remédios extrassistêmicos (e talvez até antissistêmicos)”, desencadeando dinâmicas que enfraqueceriam, ao invés de fortalecer, as instituições e a cultura democráticas na Índia. A chamada “Jan Lockpal Bill”, também conhecida como a “Lei do Ombudsman do Cidadão”, continua a mobilizar corações e mentes no governo, no parlamento e na sociedade daquele país.

Os cinco artigos que compõem este número, embora se refiram a realidades nacionais específicas, lidam com questões – as relações entre poder, comunicação e Internet, entre religião e política, entre estado laico e democracia, etc – que transcendem fronteiras nacionais e se colocam no centro da reflexão sobre a democracia no mundo contemporâneo. E o fazem com alta qualidade acadêmica, em linguagem não cifrada, a partir de ângulos diferentes, de modo a permitir ao leitor uma compreensão mais ampla e matizada sobre os principais desafios da e à democracia na época em que vivemos.

Marca-se, assim, desde o início, a linha editorial que seguiremos nas edições do *Journal of Democracy* em Português.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Corrupção na Índia

UMA AMEAÇA PERSISTENTE*

Sumit Ganguly

Sumit Ganguly é professor de ciência política e catedrático da cadeira Rabindranath Tagore em Culturas e Civilizações Indianas na Universidade de Indiana – Bloomington e pesquisador sênior no Foreign Policy Research Institute.

A despeito do fétido, impiedoso e enervante calor de um verão típico de Nova Deli, milhares de cidadãos indianos reuniram-se na capital do país em agosto de 2011 para apoiar o jejum público do ativista social de estilo gandiano Kisan Baburao “Anna” Hazare. Esse motorista aposentado do Exército indiano, de 74 anos de idade (seu apelido significa “irmão mais velho”), iniciou sua greve de fome para induzir o Parlamento indiano a aprovar um dispositivo específico da legislação anticorrupção conhecido como Lei Jan Lokpal (ou *Ombudsman* do Cidadão). A legislação é importante e, em princípio, representa uma concessão importante às demandas de Hazare.

Vale à pena destacar algumas das provisões-chave do projeto de lei – o qual, no momento em que este artigo estava sendo redigido, em novembro de 2011, ainda estava tramitando no comitê de procedimento do Parlamento. O escritório do *ombudsman* que ele cria é supostamente um corpo totalmente autônomo, livre de interferência governamental. Para assegurar a independência dessa instância, juízes e autoridades constitucionais (incluindo especialistas legais de certo

*Publicado originalmente como “Corruption in India – An Enduring Threat”, *Journal of Democracy*, Volume 23, Número 1, Janeiro de 2012 © 2012 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

destaque) selecionarão aqueles que preencherão seus postos-chave. Ele terá poderes de investigar e de processar, e terá liberdade de examinar acusações levantadas contra qualquer burocrata, político ou juiz. Depois de iniciado um caso, ele terá o prazo de dois anos para finalizar seus processos. Apesar de as provisões existentes serem aparentemente robustas, alguns dos seguidores de Hazare, assim como observadores céticos, temem que a lei parlamentar que venha a ser aprovada seja “diluída”. É quase certo que tal desenlace racharia o movimento de Hazare. E não existem garantias de que essa nova organização, mesmo se construída do jeito que Hazare pretende, será de fato melhor para extirpar a corrupção do que as instituições já existentes na Índia para esse propósito.

Embora a adequação das táticas de Hazare a uma democracia representativa esteja sob vigoroso questionamento, ninguém duvida que ele apontou para um problema real. A corrupção, tanto corriqueira quanto em outras formas, tem se tornado onipresente na sociedade e na política indianas. Ela vai desde as propinas que os cidadãos comuns precisam pagar até mesmo para conseguir que uma queixa seja registrada na delegacia local de polícia até negócios obscuros que rondam grandes contratos governamentais e a entrada generalizada do comportamento criminoso na vida política. De acordo com uma estimativa independente de 2009, nada menos do que 161 dos 543 membros do Lok Sabha, a Câmara Baixa, possuem ficha criminal. O mais perturbador é que 75 deles sofreram sérias acusações de crimes, pendentes durante o período em que o relatório estava sendo preparado¹.

Não é surpreendente que o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional tenha posicionado a Índia no 87º lugar como país mais corrupto no mundo em 2010. A dimensão abrangente desse mal-estar fez, compreensivelmente, com que muitos indianos se mostrassem cínicos a respeito do funcionamento de sua democracia, e levou-os a pensar quantas negociatas mais ela pode suportar.

Casos recentes de corrupção em altos escalões têm tornado a venalidade na política uma questão pública importante. Os casos incluem atividades questionáveis que cercam a venda do espectro 2G de telecomunicações, a emissão de direitos de mineração a entidades corporativas muito ricas e bem conectadas, e a distribuição de contratos para os Jogos de 2010 da Commonwealth em Deli. Muitos comentaristas atribuem esse crescimento aparentemente dramático da corrupção à desregulamentação dos mercados na Índia e à adoção de políticas econômicas mais favoráveis ao mercado nas últimas décadas. Essa análise, embora não seja inteiramente destituída de mérito, deixa de fora muita coisa. O problema da corrupção em todos os níveis vem há tempos acompanhando a política e a sociedade indianas, e é claramente anterior ao advento da liberalização econômica dos anos 1990².

Nos anos anteriores a 1991, quando o crescimento econômico era dirigido pelo Estado, a corrupção era virtualmente endêmica. De fato, a “licença, permissão, quota raj” – para usar a evocativa frase do economista Raj Krishna – criou incentivos estruturais para a corrupção. Os extraordinários poderes discricionários colocados nas mãos de burocratas mal pagos fomentaram um clima no qual a corrupção podia prosperar como de fato o fez. Os homens de negócios em busca de autorizações e licenças desenvolveram uma simbiose pecaminosa com os ávidos funcionários civis.

A liberalização econômica, mesmo se plenamente acolhida, tem contribuído à redução das práticas corruptas rotineiras. Menos regulamentações têm significado menores oportunidades para a busca de favorecimento (*rent-seeking*) e de obtenção de propinas. Os empresários já não mais precisam suplicar aos burocratas a fim de expandir a capacidade industrial, importar componentes-chave ou iniciar novas empresas. Ainda que os mercados tenham sido abertos, as autoridades nacionais têm sido lentas para criar marcos legais transparentes, fiscalizados por corpos reguladores mais autônomos e igualmente transparentes, para abrigar iniciativas industriais e co-

merciais. Essa falha tem permitido a políticos poderosos assumir autoridade discricionária e jogar em mais ampla escala novos jogos do tipo *rent-seeking*. Alguns observadores têm apontado que a Índia parece estar correndo o perigo de meramente substituir burocratas corruptos por funcionários eleitos corruptos, e de permitir uma forma de capitalismo de comparsas para substituir o “socialismo de comparsas” da antiga licença raj³.

O Legado da Corrupção

Tragicamente, a corrupção severa e amplamente disseminada não é novidade na Índia. Apesar da proibidade pessoal dos principais líderes do movimento nacionalista, a corrupção não tem sido desconhecida do Raj britânico, e não demorou para se manifestar depois da independência em 1947. O primeiro-ministro Jawaharlal Nehru deu um vigoroso exemplo de retidão oficial, mas alguns de seus seguidores se mostraram menos dispostos a pronunciar um firme “não” às oportunidades de suborno e de peculato. Em diversas ocasiões, Nehru se curvou às exigências políticas e deixou passar os delitos dos ministros-chave de seu gabinete ou de figuras importantes de seu partido do Congresso. Se a retidão do comportamento pessoal de Nehru apontava em uma direção, a colher de chá que ele dava a seus correligionários apontava para outra, e sem dúvida ajudou a criar precedentes negativos para a tolerância da corrupção.

De acordo com muitos relatos, a corrupção piorou consideravelmente sob a liderança da filha de Nehru, Indira Gandhi, que se tornou primeira-ministra menos de dois anos depois da morte de seu pai, em 1964. Diferentemente do exemplo de seu pai, o dela foi decisivamente pobre. Ela mostrou pouca consideração pelo império da lei quando declarou “estado de emergência” em junho de 1975, logo depois que a alta Corte decretou que ela tinha transgredido as leis eleitorais. Durante esse período, que durou até março de 1977, o direito ao *habeas corpus* foi suspenso, a censura à imprensa foi amplamente praticada e um número considerável de funcionários

federais abusou flagrantemente de seus poderes. Havia ao menos um lado positivo: uma vez que terminou o estado de emergência, a liberdade de imprensa voltou com uma desforra, à medida que começava novamente uma era de vigoroso jornalismo investigativo. Todavia, o brilho se tornou opaco, dado que nem mesmo a ampla exposição pública do mais arrogante e insensível comportamento burocrático serviu para que se iniciassem ações legais, e assim se confirmou a existência de uma cultura da impunidade.

Indira Gandhi foi assassinada por seus próprios guarda-costas sikh devido a questões nacionalistas em 1984, levando à ascensão de seu filho e sucessor Rajiv. Neófito em política, Ravij Gandhi, que tinha sido piloto de uma empresa aérea, logo se envolveu em um escândalo sobre acusações de que subornos haviam servido para viabilizar um negócio de canhões da sueca Bofors para o exército indiano. Esse tema se tornou altamente controverso quando o próprio Ministro da Defesa, V. P. Singh, exigiu uma investigação e foi demitido do gabinete. Posteriormente, uma comissão mista do parlamento absolveria de prevaricação Rajiv Gandhi e o partido do Congresso, embora o relatório feito pelo Fiscal de Contas Públicas e Auditor Geral (FCPAG) – com efeito, a mais alta autoridade investigativa oficial na Índia – tenha descoberto que, de fato, haviam sido pagas comissões ilegais⁴.

Seguiu-se uma série de outros escândalos. Um dos mais destacados e flagrantes ocorreu no empobrecido estado nordestino de Bihar, conhecido há tempos devido às múltiplas falhas de governança. Ali, o Ministro Chefe Laloo Prasad Yadav foi forçado a renunciar em 1997, com base em alegações de corrupção relacionadas ao desvio de mais de US\$ 200 milhões em fundos estatais destinados a comprar alimento para o gado. Com um toque dickensiano, *Jarndyce versus Jarndyce*, os casos judiciais que derivaram dessa “Fraude da Forragem” estão ainda pendentes quinze anos depois, enquanto escrevia este artigo. Enquanto isso, Yadav conseguiu um assento no Lok Sabha.

Algumas das mais recentes indignações públicas merecem discussão porque elas sugerem a disseminação e a escala da corrupção, e permitem compreender a intensidade da ira e do cinismo públicos. Um conjunto de escândalos veio à tona em 2010. Um dos mais proeminentes desses envolveu a Sociedade Adarsh de Habitação em Bombaim (Mumbai), a capital de Maharashtra e centro financeiro da Índia. Os melhores lotes da cidade têm sido ostensivamente separados para a construção de um residencial com vários andares para abrigar veteranos e viúvas de soldados mortos em 1999, na guerra de Kargil com o Paquistão. Uma petição apresentada sob a Lei de Direito à Informação (LDI), de 2005, revelou, no entanto, que um número considerável de apartamentos dos edifícios tinha sido vendido por valor abaixo do de mercado para pessoas (incluindo aposentados e ainda alguns oficiais sênior do exército e da marinha na ativa) com conexões políticas e burocráticas. O primeiro-ministro de Maharashtra, membro do partido do Congresso, pediu demissão, alegando sua inocência, apesar das evidências de que ele sabia o que estava ocorrendo⁵. O Departamento Central de Investigação (DCI) e as forças armadas estão investigando, e a confiança pública nos militares – uma instituição que já foi considerada uma das mais honestas da nação – foi abalada.

O escândalo Adarsh aconteceu no encalço das revelações a respeito da corrupção nos preparativos, em Deli, para abrigar mais de seis mil atletas, de 71 países, dos Jogos da Commonwealth, durante a primeira quinzena de outubro de 2010. No começo, os responsáveis fecharam os olhos às alegações de grosseiras irregularidades em grandes compras de equipamento esportivo, na construção do alojamento dos atletas e de outras infraestruturas. Mas, à medida que atrasos, construções de má qualidade e enormes custos excedentes vieram à tona, as autoridades federais foram forçadas a se posicionar publicamente sobre a situação. Em meio à incansável cobertura da imprensa e à crescente pressão pública, a Comissão de Vigilância Central (CVC) pediu que o DCI investigasse. Os membros do Parlamento (MP) do partido do

Congresso, que chefiavam o Comitê Organizador dos Jogos, acabaram presos. O relatório do FCPAG, apresentado ao Parlamento em agosto de 2011, levou o Partido Bharatiya Janata, de oposição, a pedir que o ministro-chefe de Nova Deli renunciasse⁶. Embora o partido do Congresso tenha conseguido afastar esses ataques, a confiança pública sofreu ainda mais quando a mancha da corrupção atingiu um evento que era uma vitrine da nação.

O último escândalo – todavia, mais ambíguo – envolve o leilão do governo federal do espectro 2G. Esse caso veio à luz em consequência de outro relatório do FCPAG, o qual alegava que as licenças do 2G haviam sido vendidas a taxas inferiores às do mercado por meio de um processo que envolvia amplo favoritismo⁷. Mais uma vez, a ira pública forçou o governo a pedir uma investigação do DCI, e outro alto funcionário público (dessa vez, o ministro federal das telecomunicações) teve que renunciar e enfrentar a prisão. Enquanto este texto estava sendo escrito, no entanto, o caso do DCI estava em questão. A Autoridade Reguladora de Telecomunicações da Índia (ARTI) relata que o tesouro público perdeu pouco ou nada na venda do espectro 2G, e o próprio DCI admite que não consegue obter evidências claras de ligações financeiras impróprias entre as principais empresas de telefonia móvel que tenham sido beneficiadas pela venda e o anterior ministro de telecomunicações⁸.

Os Limites das Instituições

Como a série de siglas que navega por este ensaio pode sugerir, a Índia não carece de agências públicas ocupadas em expor os abusos de autoridade e em levar os corruptos à justiça. Mesmo assim, enquanto elas têm, com frequência, cumprido a primeira dessas duas tarefas, sua capacidade de realizar a segunda tem sido amiúde posta em dúvida. O cumprimento é impedido pela interferência política descontrolada, pela absoluta ineficiência glacial do enferrujado e sobre-carregado sistema legal da Índia e, mais perturbador ainda, pela corrupção no interior das fileiras do próprio judiciário.

Desde 1964, o governo federal estabeleceu o CVC como um corpo nacionalmente autônomo destinado a atacar a corrupção no interior do governo. Mas o CVC não detinha poderes investigativos e devia apoiar-se em outras agências, notavelmente o DCI e a Diretoria de Implementação (DI), a fim de cumprir tais tarefas. O CVC também sofreu recentemente em virtude de uma controvérsia entre o partido governista do primeiro-ministro Manmohan Singh e a oposição a respeito da nomeação de um novo chefe para a instituição. (Um painel de três juizes da Suprema Corte considerou recentemente a anulação da indicação feita por Singh do nome de P. J. Thomas, com base em uma denúncia que Thomas está enfrentando em seu estado natal de Kerala).

Como alguns leitores podem ter concluído, o DCI é a principal arma de investigação do governo contra a corrupção. Ele é responsável pela coleta de informação e pelo encaminhamento de tais investigações, buscas e outras ações legais que possam ser necessárias para punir funcionários civis desonestos. O DCI iniciou muitas investigações, mas relativamente poucas levaram a julgamentos ou a prisões. Em 2009, por exemplo, ele apresentou uma taxa de condenação de apenas 62% dos acusados⁹. De acordo com uma fonte, o principal motivo para o fraco desempenho do DCI é sua incapacitante proximidade à autoridade executiva e a concomitante falta de real autonomia institucional. Por exemplo, o DCI deve obter permissão do governo estadual antes de proceder a uma investigação ali¹⁰. Em consequência disso, um grande número de casos permanece congelado enquanto aguarda a liberação para seguir adiante¹¹.

Ultimamente, o FCPAG tem estado sob os holofotes graças a seus altamente publicitados, mesmo que controversos, relatórios sobre um leque de questões que se estende desde vendas do espectro de telecomunicações até a segurança costeira (uma questão massivamente sensível na esteira do ataque terrorista de novembro de 2008 em Bombaim). Criado em 1971, o FCPAG tem considerável autonomia organizacional e tem exercido suas capacidades com algum vigor.

Dado que ele está fora do controle do poder executivo, não tem sido significativamente prejudicada sua capacidade de inspecionar e avaliar as políticas e ações do governo¹². Diante disso, alguns críticos têm questionado seus cálculos a respeito dos custos prováveis para o erário público decorrentes da falha do leilão do espectro 2G. Essas críticas são estreitamente relacionadas ao modo como se realiza o cálculo das perdas e não minam fundamentalmente as acusações básicas do FCPAG.

Além dessas instituições nacionais, cada estado da Índia supostamente conta com um escritório do Lokayukta (*ombudsman* anti-corrupção). Todavia, até 2011, somente 19 dos 28 estados da União tinham tais organizações, que são antes de tudo tribunais públicos encarregados de ouvir e de encaminhar queixas de cidadãos. A qualidade dessas instituições varia consideravelmente entre os vários estados da Índia que se deram ao trabalho de estabelecê-las. A grande maioria delas não tem poderes investigativos e deve se contentar com “identificar e envergonhar” os acusados. Seus críticos se queixam de que a falta de poderes investigativos e de polícia dessas agências atrapalha sua capacidade de atacar a corrupção na vida pública¹³.

A sociedade civil também representou um papel crítico, ainda que compreensivelmente desigual, ao dar visibilidade ao tema da corrupção e induzir o Estado a implementar reformas. Uma de suas vitórias, ainda que parcial, foi a LDI. A aprovação dessa lei foi resultado da agitação de alguns ativistas importantes, notavelmente Anna Hazare (que assegurou a aprovação de uma lei de direito à informação em Maharashtra em 2003), o ex-funcionário público Aruna Roy e o ativista social Nikhil Dey. Ao armar os cidadãos com o direito de acessar todas as formas de informação das agências do governo – que devem responder em 30 dias –, a LDI estabelece um marco na luta contra a corrupção e contra a governança ruim e não responsiva em geral¹⁴.

Com efeito, a verdadeira eficácia dessa lei tem gerado um novo e preocupante problema. Alguns ativistas da LDI têm recebido ameaças de morte, e, em alguns casos, foram mortos devido à sua persistência. Em 20 de julho de 2010, Amit Jethwa, um conhecido ativista ambientalista que estava fazendo campanha contra a mineração ilegal na Floresta Nacional Sasan Gir, no estado de Gujarat, no nordeste, foi baleado fatalmente em plena luz do dia por dois homens em uma motocicleta, do lado de fora do edifício da alta corte, em Ahmedabad, capital do estado¹⁵. Pouco mais de um ano depois, em 16 de agosto de 2011, agressores desconhecidos mataram a tiros Shehla Masood – apoiadora de Anna Hazare e ativista de certa importância – do lado de fora de sua casa, em um bairro elegante de Bhopal, a capital do estado central de Madhya Pradesh. Masood era conservacionista e vinha investigando temas relativos à mineração ilegal de diamantes, caça ilegal e remoção ilegal de madeira em seu estado natal, rico nesses recursos. Os assassinatos de Jethwa e de Masood foram simplesmente os últimos de uma perturbadora série de episódios similares (e até então menos letais) que haviam ocorrido em outras partes do país. Por exemplo, na cidade de Bangalore, ao sul, o eixo da indústria informática da Índia, os últimos cinco anos têm assistido cerca de cem ataques a ativistas da LDI, tendo alguns resultado em ferimentos graves¹⁶.

Tais ataques sinalizam o poder potencial da LDI – interesses poderosos claramente a temem, e matarão para impedir as pessoas de pressionar por seus direitos com base nela. Por ora, o ativismo baseado na LDI continua. Mas, se os ataques persistirem em um país onde a aplicação da lei é com frequência frouxa, isso vai mudar à medida que mais ativistas forem espancados ou massacrados sem que seus agressores sejam presos ou punidos? E se os criminosos conseguirem frustrar a vontade das pessoas e efetivamente anular tão facilmente uma lei tão importante, o que isso sugere a respeito da integridade da própria democracia indiana?

O Caso da Corrupção Judicial

Além dos preocupantes ataques aos ativistas da LDI, provocam grandes temores as evidências crescentes de que a corrupção está em escalada entre as fileiras mais altas do judiciário. Em meados de 2011, o juiz Soumitra Sen, da Alta Corte de Calcutá (Kolkata), renunciou depois de ter se tornado o primeiro alto oficial de justiça na Índia a sofrer o *impeachment* do Senado, o Rajya Sabha. Ele foi acusado de apropriação indébita de fundos enquanto atuava, nos anos 1990, como auditor indicado pela corte.

Mas o judiciário indiano enfrenta problemas que vão além de um simples caso envolvendo o alto escalão. De fato, o problema é sistêmico. Em um dado nível, o judiciário é altamente sobrecarregado. Em 2010, por exemplo, havia cerca de 32 milhões de casos não resolvidos arrastando-se nas cortes por todo o país¹⁷. A escala Brobdingnagian desse acúmulo estimula os litigantes a oferecer suborno para funcionários mal pagos da corte (e em algumas ocasiões mesmo para juízes maleáveis) como meio para fazer com que seus processos avancem.

Para completar a cena, os esforços para isolar as cortes da influência política tiveram consequências perversas. Uma vez indicado, um juiz só pode ser removido por meio de um complexo processo de *impeachment*. E, até mesmo para ser iniciado, esse processo deve contar com a permissão do chefe de justiça da Suprema Corte.

Os problemas de corrupção judicial são muitos, e algumas inovações consideráveis foram propostas para ajudar a resolvê-los. Elas incluem: submeter os juízes a escrutínio, levá-los a aderir a um código de conduta e criar um serviço judicial profissional. Essa última medida aumentaria substantivamente o número de juízes qualificados por meio de um processo de seleção baseado em um sistema de exame nacional, aumentaria também o número de cargos judiciais e criaria cortes de rito sumário capazes de reduzir o acúmulo de casos¹⁸. Mas a inércia institucional continua ainda po-

derosa e tem, até agora, assegurado que nenhuma dessas reformas esteja perto de ser implementada.

Além do problema da corrupção judicial, a Índia também tem assistido ao expressivo aumento da criminalidade como um fator da vida política, tanto no nível nacional quanto estadual. A morte de ativistas sociais é parte de um fenômeno mais amplo, que é o uso de redes criminosas para intimidar rivais políticos, impedir investigações, silenciar críticos e minar a integridade do processo eleitoral. Há tempos, em 1993, o então Secretário da Casa Civil, Narendra Nath Vohra, presidiu um painel que examinou o volume perturbador de vínculos entre políticos e criminosos. As descobertas do Relatório Vohra foram consideradas tão explosivas que, desde aquela época, partes significativas dele nunca foram publicadas. Mesmo assim, a Suprema Corte respondeu a uma petição litigiosa de interesse público, em 1997, ordenando ao governo central que criasse uma agência autônoma para examinar as questões mais importantes levantadas pelo Relatório. Todavia, ninguém nunca foi acusado como resultado disso, e permanece crítico o problema dos políticos que não somente possuíam vínculos criminosos, mas também um passado criminoso. Serão os órgãos que produzem e aplicam as leis na Índia ocupados por infratores graves? Existem motivos para a preocupação de que isso aconteça.

Por que existem tantos indivíduos com passado criminoso em cargos eletivos?¹⁹ Alguma culpa deve ser atribuída à Indira Gandhi. Durante e depois de seu “estado de emergência”, seu filho mais jovem – mas politicamente mais experiente e ativo –, Sanjay, tratou de construir apoio para si trazendo indivíduos com passado questionável à arena política²⁰. A lealdade pessoal a Sanjay, sem consideração por normas e expectativas da democracia parlamentar baseada na lei, era o que interessava.

Uma vez que aqueles com passado ou vínculos criminosos ingressaram na luta política, tornou-se muito mais fácil para outros como

eles seguirem o exemplo. Com um grande número de indivíduos como esses inserido na vida pública, poucos partidos políticos possuem interesse em eliminar aqueles com o passado manchado, pois tal empreendimento implicaria significativos problemas de ação coletiva.

Outra fonte de corrupção espreita a política indiana. Ela está relacionada à ausência de qualquer forma de financiamento público para as campanhas eleitorais. Os partidos acham oportuno apoiar-se em contribuições de negociantes e dos ricos. Isso não é inerentemente corrupto – as doações políticas privadas podem, certamente, ser sujeitas à transparência e a outras exigências –, mas isso dá margem ao favoritismo e ao nepotismo político.

O escopo e a amplitude da corrupção no interior da política indiana não são apenas surpreendentes, mas profundamente perturbadores. De acordo com uma estimativa, a Índia perdeu cerca de \$ 462 bilhões (em dólares de 2010), entre 1948 e 2008, em consequência de suborno, evasão fiscal, corrupção e propinas²¹. Tentativas institucionais de enfrentar essa ameaça estão se mostrando insuficientes. Em grande parte, os problemas são estruturais. Muitas das organizações encarregadas de extirpar a corrupção são ainda muito próximas às funções executivas do Estado ou simplesmente carecem de recursos de investigação ou de poderes de implementação – a sujeição estatutária do DCI ao veto das autoridades de nível estadual continua a ser o principal exemplo.

Ainda assim, há esperança. A LDI é uma promessa, mas os cidadãos ativistas que buscam sua ajuda estão sob ameaça e precisam das autoridades públicas – acima de tudo da polícia – para defendê-los. Talvez possamos nos consolar pensando que a própria existência da Lei e o número de ativistas que pretendem servir-se dela, apesar dos riscos envolvidos, sugerem que a indignação popular contra a corrupção descontrolada e o abuso do poder e do privilégio político estão ganhando espaço, ainda que lentamente. Também a consciência e a motivação a agir contra a corrupção judicial, embora em estágio incipiente, é outro motivo para acreditar

que os mecanismos da justiça podem ser postos em movimento. Um simples *impeachment* não é necessariamente o início de uma tendência, mas ele tende a mostrar que nem mesmo os juristas que ocupam os mais altos cargos estão acima da lei.

A Trajetória de Hazare

Finalmente, é muito cedo para emitir um julgamento decisivo sobre o destino do movimento que Anna Hazare e seus seguidores desencadearam. Claro que é tentador sugerir que, a despeito das multidões que ele consegue atrair e do sentimento público de indignação que ele toca, as demandas para sustentar a ação coletiva no decorrer do tempo se mostrarão muito pesadas, e apelos como o dele se esvanecerão.

Continue ou não, o movimento de Hazare enfatiza o significativo perigo que a corrupção coloca para a democracia indiana. Em geral, a Índia mantém eleições rotineiras em grande medida livres e justas, possui uma imprensa geralmente livre e combativa, (apesar de suas deficiências) o judiciário permanece independente, as liberdades civis são amplamente respeitadas e a sociedade civil está se expandindo rapidamente, tanto em escala quanto em dinamismo. Ainda assim, todas essas forças democráticas estão ameaçadas pelo impacto extraordinariamente corrosivo que a corrupção exerce sobre a vida pública indiana.

Se esforços constantes não forem feitos contra a corrupção, irá aumentar o cinismo sobre a viabilidade e a utilidade das normas, dos procedimentos e das instituições democráticas. Por sua vez, o cinismo pode erodir a legitimidade e o apoio à democracia e abrir caminho ao retorno das tentações autoritárias. Anna Hazare não é e nem será um ditador. Mas suas táticas de ação direta – usadas contra autoridades coloniais não eleitas – e sua aberta disposição a engajar-se em uma queda de braço moral com um órgão legislativo democraticamente escolhido são sinais de que, se o sistema parlamentar não encontrar alguma forma de iniciar uma vigorosa luta contra sua

própria corrupção interna, o apetite por remédios extrassistêmicos (e talvez até antissistêmicos) pode crescer a proporções problemáticas.

Afortunadamente para a democracia indiana, os perigos não parecem ser iminentes. Uma pesquisa por amostragem publicada em setembro de 2011, feita com 2.500 indianos entre 18 e 25 anos nas principais áreas metropolitanas, revelou que 86% desses jovens entrevistados ainda planejam votar nas próximas eleições nacionais. E, ainda, 65% também identificam a corrupção como o maior perigo enfrentado pela política indiana. (Em uma nota mais comovente, 65% também alegam que nunca pagaram um suborno). Obviamente, a pesquisa não representa uma enquete da opinião indiana, mas ela investiga um grupo crítico (jovens urbanos), e o alerta que ela contém deve ser levado a sério: existe um desencantamento disseminado em relação aos políticos e uma falta de confiança nos representantes eleitos. De fato, 72% responderam a pergunta “você quer participar da política?” com um “não”²². Tal tendência, apesar de um firme entusiasmo em participar do processo eleitoral, deve ser vista como um aviso perturbador para o futuro da democracia na Índia.

Uma pesquisa um pouco anterior, porém maior – que foi feita em finais de julho de 2011 e envolveu 20.268 entrevistados em dezenove estados – aponta em uma direção similar à outra. Quando indagados sobre “quem é mais corrupto?”, 43% dos entrevistados disseram “os representantes eleitos”, enquanto outros 32% disseram que eram “os funcionários do governo”. É bastante interessante que apenas 4% acreditavam ser o judiciário a entidade mais corrupta do país²³.

O problema da corrupção que está deteriorando a democracia indiana não é raro. Outros Estados democráticos, em graus variados, também enfrentam esse flagelo. Afortunadamente, a Índia possui muitos dos arranjos legais e institucionais para expandir a *accountability*. Como afirmou Larry Diamond, a presença de leis de liberdade de informação, de agências efetivas de combate à corrupção e de um sistema judiciário ativo e independente podem promover a

transparência e a *accountability*²⁴. É possível que as demandas do movimento anticorrupção da Índia, juntamente com a existência da LDI, possam colocar em evidência a urgência de tais arranjos institucionais. Esses, por sua vez, podem, ao longo do tempo, ajudar a restaurar certo grau de confiança de que a democracia na Índia, ao invés de ser um *playground* para a corrupção, pode favorecer, ao invés de prejudicar, os interesses dos cidadãos indianos²⁵.

NOTAS

1. Ver *Analysis of Criminal and Financial Details of MPs of 15th Lok Sabha (Interim Report)* (New Delhi: National Election Watch and Association for Democratic Reforms, 2009).

2. Para uma descrição detalhada, ver Christophe Jaffrelot, “Indian Democracy: The Rule of Law on Trial”, *India Review* 1 (janeiro de 2002): 77–121.

3. Somasekhar Sundaresan, “Crony Capitalism Riding High in India”, *Business Standard* (New Delhi), 30 de agosto de 2010.

4. N. Ram, “Know Your Bofors”, *Frontline*, 13–26 de novembro de 1999.

5. Anupama Katakam, “House of Scandal”, *Frontline*, 20 de novembro a 3 de dezembro de 2010.

6. HT Correspondent, “FCPAG Report on CWG Tabled; Sheila [Dixit], PMO Face Flak”, *Hindustan Times*, 6 de agosto de 2011.

7. Ver Departamento de Telecomunicações, *Performance Audit Report on the Issue of Licences and Allocation of 2G Spectrum* (New Delhi: Comptroller and Auditor General of India, 2010); ver também Sandeep Joshi, “FCPAG Submits Report on 2G Allocation”, *The Hindu* (Chennai), 10 de novembro de 2010.

8. Shantanu Guha Ray, “DCI’s 2G Spectrum Case Falls Apart”, *India Today*, 12 de setembro de 2011, 46–49.

9. Ver Aman Sharma, “DCI’s Conviction Rate Alarmingly Low”, *India Today*, 15 de março de 2010, <http://indiatoday.intoday.in/story/DCI%27s+conviction+rate+alarmingly+low/1/88296.html>.

10. S. K. Das, *Public Office, Private Interest: Bureaucracy and Corruption in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2001).

11. Correspondência pessoal com o Professor Arvind Verma, Departamento de Justiça Criminal, Universidade de Indiana, Bloomington.

12. Das, *Public Office, Private Interest*, 172–73.

13. Krishnadas Rajagopal, “A Watchdog without Teeth”, *Indian Express*, 29 de junho de 2010; Nagendar Sharma, “Lokayukta: Anti-corruption Watchdog”, *Hindustan Times*, 27 de agosto de 2011.

14. Para um sensato e equilibrado relato sobre as origens, a evolução e o impacto da Lei de Direito à Informação (LDI), ver o artigo de Prakash Sarangi (“Corruption in India: Can the Right to Information Help?”) nas páginas 149–54 em *Journal of Democracy*, janeiro de 2012, vol. 23, número 1.

15. Indo-Asian News Service, “RTI Activist Shot Dead in Gujarat”, *Hindustan Times*, 21 de julho de 2010.

16. Jagadish Angadi, “Attacks on Activists Might Kill the Law”, *Deccan Herald* (Bangalore), 29 de abril de 2011.

17. Press Trust of India, “Courts Will Take 320 Years to Clear Backlog Cases: Justice Rao”, *Times of India*, 6 de março de 2010.

18. “Corruption in Judiciary”, *LiveMint* (New Delhi), 3 de maio de 2007. Disponível em: www.livemint.com/2007/05/02160432/corruption-in-judiciary.html.

19. Em 2002, no populoso estado de Uttar Pradesh, por exemplo, 965 dos 5.539 candidatos a deputado tinham ficha criminal. Swaminathan S. Anklesaria Aiyar, “How to Get Criminals Out of Politics”, *Times of India*, 10 de março de 2002. Oito anos mais tarde, nas proximidades do estado de Bihar, 59% dos deputados eleitos tinham fichas criminais. Ver “Bihar Polls: 59 Percent of New MLAs Have a Criminal Background”, *Times of India*, 26 de novembro de 2010.

20. A respeito desse tema, ver o relatório sobre a Justiça de J. C. Shah, referente ao período imediatamente posterior ao fim do “estado de emergência”. *Shah Commission of Inquiry: Third and Final Report* (Delhi: Controller of Publications, 1978).

21. Anjali Raval, “The Price India Pays for Corruption”, FT.com, 18 de novembro de 2010. Ver também P. Sainath, “Illegal Financial Flows: The Great Drain Robbery”, *The Hindu*, 17 de novembro de 2010.

22. Dhiraj Nayyar, “Anger and Hope”, *India Today*, 16 de setembro de 2011, disponível em: <http://indiatoday.intoday.in/story/india-today-youth-special-opinion-poll-corruption/1/151541.html>.

23. CNN-IBN, CNBC-TV 18, e *Center for the Study of Developing Societies*, “State of the Nation Survey”, agosto de 2011, disponível em: www.lokniti.org/state_of_the_nations_survey_august_2011.html. O autor gostaria de agradecer a Christophe Jaffrelot, Pratap Bhanu Mehta, Eswaran Sridhran e Ashutosh Varshney pela ajuda no acesso a alguns dados do survey, usados neste artigo.

24. Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (New York: Henry Holt, 2008). Ver em especial as seções “Creating Horizontal Accountability” e “Making Accountability Work”, 303–13.

25. Jim Yardley, “Protests Awaken a Goliath in India”, *New York Times*, 30 de outubro de 2011.



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, através da produção de conhecimento e do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo.

Oferece uma infraestrutura virtual com um banco de dados e uma biblioteca *on-line* que facilita o acesso a instituições de pesquisa que trabalham temas relacionados à democracia na América Latina e à sua produção intelectual. Por sua vez, desenvolve pesquisas em áreas-chave para a consolidação da democracia na região, que posteriormente são discutidas com intelectuais públicos latino-americanos e transformadas em textos amplamente difundidos. Conjuntamente com 21 centros de pesquisas associados, localizados em 11 países da América Latina, realiza fóruns para promover o diálogo entre os produtores de conhecimento e os diferentes atores sociais e políticos.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

[http://www.plataformademocratica.org/Portugues/](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx)

[PublicacoesAmericaLatina.aspx](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx)

[http://www.plataformademocratica.org/Portugues/](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx)

[PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx)

Meios de comunicação e Democracia:

[http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.](http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#MediosComunicacion)

[aspx#MediosComunicacion](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](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf)

[desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf)

Biblioteca virtual:

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