

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 4, Número 2, Outubro de 2015

Legalismo autocrático na Venezuela

Javier Corrales

**A subversão criminal da
democracia mexicana**

Andreas Schedler

**Por que o desempenho da
democracia tem sido tão ruim?**

Francis Fukuyama

Crise e transição, mas não declínio

Philippe C. Schmitter

Da política ao protesto

Ivan Krastev

CONSELHO EDITORIAL

*Bernardo Sorj
Sergio Fausto
Mirian Kornblith*

CONSELHO ACESSOR

*Fernando Henrique Cardoso
Larry Diamond
Marc F. Plattner
Simon Schwartzman*

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Isadora Carvalho

Apresentação

Não foi simples definir a ordem de apresentação dos artigos neste número do *Journal of Democracy em Português*. É que, além da excelência do conteúdo, todos eles são muito oportunos.

Decidimos abrir o número com dois textos sobre países latino-americanos. No primeiro, Javier Corrales, cientista político que dá aulas no Amherst College, nos Estados Unidos, destaca e analisa os processos pelos quais o regime chavista, a despeito de ter se formado e desenvolvido com base em eleições e consultas populares, se tornou cada vez mais autoritário pelo uso, abuso e não uso, nos termos do próprio autor, das instituições do estado democrático de direito. O interesse na leitura de “Legalismo Autocrático na Venezuela” aumenta à medida que se aproxima a data de 6 de dezembro de 2015, quando serão realizadas eleições para a Assembleia Nacional venezuelana. Frente ao espectro cada vez mais nítido de uma derrota eleitoral, o regime chavista vem apertando cada vez mais o torniquete autoritário que aplicou ao pouco que resta do estado democrático de direito naquele país.

Não menos oportuno e interessante é o artigo “A Subversão Criminal da Democracia Mexicana, de Andreas Schedler. Resolvemos publicá-lo neste número, embora ele tenha sido escrito há cerca de dois anos. Duas razões nos levaram a essa decisão: a qualidade da análise apresentada e a permanência dos problemas identificados pelo autor. Se dúvida houvesse sobre a continuidade da violência ligada ao crime organizado no México, bastaria lembrar que em 26 setembro último se completou um ano do massacre que vitimou 43 estudantes no estado de Guerrero, no sul do país. Ainda não suficientemente esclarecido pelo Estado mexicano, o crime envolve agentes do governo local e do cartel que domina o tráfico de droga na região de Guerrero. Em seu

artigo, o professor e pesquisador do Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) discute as razões de o México ter hoje taxas de homicídio várias vezes superiores a que conheceu até dez anos atrás, dissecando os mecanismos que impulsionam e alimentam a violência e demonstra os efeitos negativos que ela produz sobre a democracia mexicana, desde a seleção dos candidatos até a implementação de políticas, passando pela formação da agenda pública e as eleições.

Os demais artigos que compõem este número não se referem a países em particular, mas a processos gerais que representam desafios à democracia em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Francis Fukuyama e Phillip Schmitter, dois cientistas políticos de renome internacional, buscam responder à pergunta sobre a existência ou não de um declínio global da democracia.

Para Fukuyama, que dispensa apresentações, as tendências observáveis em indicadores globais, como o Freedom House Index, respaldam a visão mais pessimista a respeito do futuro da democracia. Em “Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?”, o autor constata o aumento do número de regimes que mantêm aspectos da democracia, notadamente as eleições, mas adotam práticas autoritárias que limitam e distorcem as instituições democráticas, favorecendo a concentração do poder nas mãos do governo de plantão, em detrimento da oposição e dos direitos civis e políticos. Constata também a frustração com a chamada Primavera Árabe que, em lugar de democracias, produziu a volta a regimes autoritários ou a eclosão de guerras civis alimentadas por divisões sectárias. Fukuyama interpreta essas tendências à luz do esquema teórico segundo o qual os estados democráticos de direito se assentam em três pilares (uma organização estatal moderna, o império da lei e mecanismos de controle horizontal e vertical da autoridade, associados à expansão dos direitos civis e políticos). Na vasta maioria das democracias avançadas, observa, tais pilares foram edificados em sequência, do primeiro ao terceiro. A partir dessa “lição da história”, o autor atribui o declínio global da de-

mocracia à fragilidade de um ou dos dois primeiros pilares em países situados fora do eixo Estados Unidos-Europa Ocidental, em particular a ex-União Soviética e os países árabes.

Philippe Schmitter, por sua vez, critica a visão pessimista sobre o declínio da democracia e questiona as formas de mensuração do fenômeno adotadas por instituições como a Freedom House, entre outras. Sem deixar de reconhecer razões para preocupação, ele prefere falar em crise em lugar de declínio da democracia. Conhecido especialista em transições do autoritarismo para a democracia, o autor argumenta que as democracias avançadas vivem processos de transição que apontam para formas mais liberais ou pós-liberais da democracia representativa. Ainda não seria possível conhecer os modelos de democracia resultantes desses processos. Em “Crise e Transição, mas não Declínio”, Schmitter identifica várias experiências capazes de alargar os limites da democracia representativa atualmente existente. Na sua visão, elas podem vir a responder às demandas sociais por maior transparência, accountability e “responsividade” dos sistemas democráticos e das elites políticas e burocráticas. Além de identificá-las, o professor emérito do European University Institute, que também lecionou em Chicago e Stanford, apresenta sua reflexão a respeito dos limites e alcance de cada uma dessas experiências.

O último artigo, de Ivan Krastev, intitulado “Da Política ao Protesto”, dialoga com o texto de Schmitter. Diretor do Centro de Estratégias Liberais de Sofia, na Bulgária, Krastev se pergunta por que nos últimos anos se vem verificando um aumento do número de protestos nas ruas e praças de países democráticos, semidemocráticos e não democráticos em todo o mundo. Ele está particularmente interessado em compreender esse fenômeno nos dois primeiros casos e avaliar em que medida a onda recorrente de protestos carrega um potencial construtivo de transformação das democracias representativas. Para a compreensão do fenômeno, ele estabelece o contraste entre a perda de interesse pela política partidária e eleitoral, de um lado, e o aumento

dos protestos de membros da classe média, de outro. As manifestações engajam um número cada vez maior de pessoas, ao passo que o nível de abstenção nas eleições e a quantidade de filiados a partidos (e sindicatos) diminuem significativamente nos Estados Unidos e em toda a Europa. O protesto estaria ocupando o lugar da política porque esta perdeu dramaticidade (já não há mais, como no passado, grandes antagonismos ideológicos entre os principais partidos) e utilidade aos olhos dos eleitores (cada vez há um número maior de governos sem maioria sólida e cujo raio de manobra está severamente limitado por entidades supranacionais e/ou pelos mercados financeiros). À falta de atores coletivos organizados, seriam os protestos fatores de mudança positiva nas democracias realmente existentes ou na transição de regimes semidemocráticos para regimes propriamente democráticos? Krastev é cético a esse respeito: os protestos são capazes de indicar o que a sociedade não quer, mas não o de dizer o que os cidadãos querem e muito menos de tornar esse desejo realidade.

Independentemente da ordem em que ler os artigos deste número, estamos certos de que o leitor não se arrependará de fazê-lo.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto
Diretores de Plataforma Democrática

A subversão criminal da democracia mexicana*

Andreas Schedler

Andreas Schedler é professor de Ciência Política do CIDE na Cidade do México. Sua obra mais recente é The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism [A política da incerteza: mantendo e subvertendo o autoritarismo eleitoral] (2013). Atualmente desenvolve pesquisa de opinião pública sobre a violência organizada no México.

Uma vez a cada século, ao que parece, o México enfrenta o drama da violência coletiva. A guerra pela independência, entre 1810 e 1821, deixou cerca de 200 mil mortos e a Revolução Mexicana, entre 1910 e 1917, não menos que um milhão.¹ Hoje, após décadas de relativa paz autoritária e apenas duas presidências democráticas, o país se vê imerso em outra epidemia de violência. Nas eleições presidenciais de 2000, a vitória do candidato de oposição Vicente Fox, do conservador Partido da Ação Nacional (PAN), foi a coroação de um longo processo de democratização por meio de eleições e encerrou sete décadas seguidas de domínio hegemônico do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Mas, mesmo com a incipiente democracia mexicana lutando para encontrar um rumo, o país entrou — num primeiro momento, de maneira imperceptível, depois de maneira dramática — em uma guerra civil, assistindo a um aumento pandêmico de violência relacionada ao crime organizado.

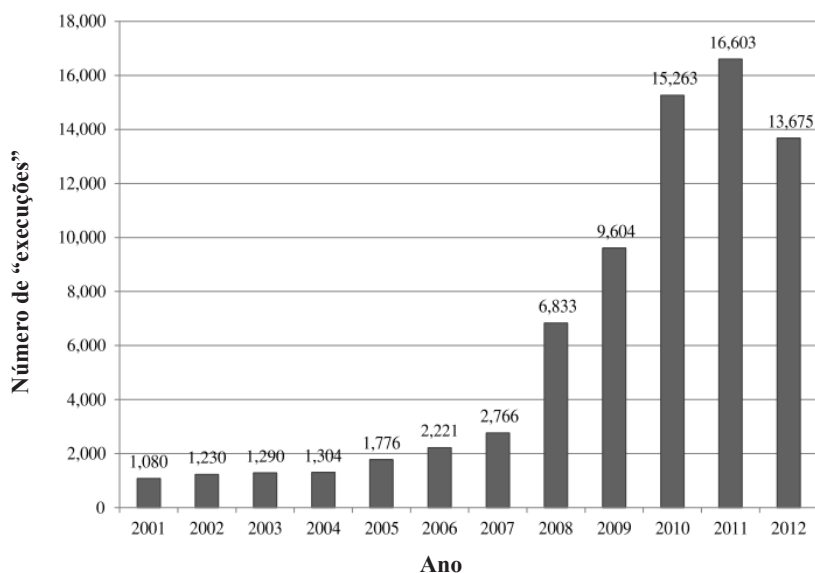
*Publicado originalmente como “The Criminal Subversion of Mexican Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 1, Janeiro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

Em 2006, após uma disputa bastante acirrada, o candidato do PAN, Felipe Calderón, assumiu a presidência em meio a uma crise de segurança. Durante o mandato de Fox, uma disputa violenta entre organizações do tráfico de drogas (os chamados cartéis) havia provocado mais de mil homicídios por ano, e os números aumentavam. Embora não tenha sido tema de campanha, o presidente Calderón decidiu fazer do combate aos cartéis de drogas um marco em sua presidência, o que acabou se transformando no principal fracasso de seu mandato. Ao apostar fortemente no uso do poder militar, Calderón intensificou uma estratégia incerta que já havia sido empreendida por seus antecessores. Ela incluía o fortalecimento do aparato de segurança sem o fortalecimento do sistema de justiça; o uso do exército para desempenhar funções de policiamento civil sem supervisão; a perseguição dos líderes dos cartéis sem dismantelar suas redes; o combate ao tráfico de drogas estimulado pelo acerto de conta entre rivais; a prisão de inúmeros suspeitos sem submetê-los a um julgamento justo e efetivo; e o uso de apreensões em massa de dinheiro e de armas ligadas ao narcotráfico sem a adoção de estratégias de combate à lavagem de dinheiro e ao contrabando de armas.

A incoerência de políticas públicas permitiu que a violência que se arrastava se tornasse ainda pior, tanto em termos qualitativos como quantitativos. Em termos qualitativos, os métodos de assassinato passaram a exibir requintes de crueldade, de maneira rotineira e ritualizada. Em certas partes do país, a demonstração pública de corpos torturados, desmembrados e decapitados tornou-se uma cena diária comum. Em termos quantitativos, o número de homicídios por ano associado às organizações criminosas passou de 2.200 em 2006 para mais de 16.600 em 2011. Em 2012, o número de homicídios relacionados às drogas caiu pela primeira vez desde 2001, embora permanecendo em um nível (cerca de 14 mil) muitas vezes superior ao do começo dos anos 2000. Ainda não sabemos, claro, se a queda de 2012 constitui o começo de uma tendência. Além disso, há diversos problemas rela-

cionados à coleta de dados sobre a violência. Milhares de pessoas “desapareceram” após serem abduzidas. De acordo com números oficiais, mais de 26 mil pessoas foram declaradas “desaparecidas” durante a administração Calderón.²

Figura — Homicídios anuais atribuídos ao crime organizado no México, 2000-12



Fontes: Para 2001-6: Procuradoria Geral da República [PGR], citado por Marcos Pablo Moloeznik, “Militarizing Mexico’s Public Security”. CHDS Regional Insights, n. 11 (15 de fevereiro de 2009). Para 2007-10: Presidência da República, “Bases de datos por fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincencial”. Para janeiro a setembro de 2011: PGR, “Bases de datos por fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincencial”. Para outubro de 2011 a dezembro de 2012: Lantia Consultores, “Violencia del Crimen Organizado”. Disponível em: <www.lantiaconsultores.com>.

Quando confrontos entre grupos armados em um Estado causam mais de mil “mortes em batalha” por ano, acadêmicos falam em “guerra civil”. Ao menos desde 2001, a democracia no México vive níveis de “conflitos internos” que ultrapassam esse limite. No entanto, não há uma, mas várias guerras. As principais linhas de batalha são entre organizações criminosas. Muitos atos de coerção privada, talvez a

maioria deles, são atos de hostilidade em uma guerra multilateral entre cartéis rivais. A administração Calderón repetidamente atribui 90% dos assassinatos relacionados às drogas ao “acerto de contas” entre organizações criminais. Esse número é meramente impressionista, para não dizer propagandista. Apenas 10% das vítimas são inocentes, disse; o resto é culpado. Via de regra, os casos não acabam em instauração de processo.

Embora a chamada guerra às drogas implique vários conflitos “não estatais” interligados, também contém elementos de violência “unilateral” de criminosos contra civis. A participação em mercados ilícitos motivada pelo lucro constitui apenas uma parte das atividades do crime organizado. Os cartéis de drogas também estão bastante envolvidos com crimes predatórios envolvendo violência contra civis. Assassinatos encomendados são apenas a ponta do iceberg. À medida que as organizações criminosas diversificam suas atividades, o país assiste ao dramático aumento dos casos de sequestro, tráfico de pessoas e extorsão (esquemas de proteção similares aos da máfia). Além disso, na medida em que os cartéis fazem guerra contra os agentes do Estado, participam de um tipo de insurgência criminal. Nos últimos anos temos visto um fluxo constante de ataques contra o Estado, como o sequestro, tortura e assassinato de agentes de segurança e ataques a delegacias usando granadas de mão e artilharia pesada.

O Estado mexicano também é, portanto, um dos atores envolvidos na guerra. Teoricamente, ele detém o monopólio do uso legítimo da violência. Na prática, ele comete violência criminal em larga escala. Grupos internacionais de defesa dos direitos humanos concordam que agentes da segurança cometeram violações “generalizadas” contra os direitos humanos. Em parte, essas violações são expressões de *abuso* do Estado. Elas são a consequência não intencional, porém inevitável, da força bruta, do baixo uso de inteligência e da falta de supervisão em uma “guerra irregular” caracterizada por problemas endêmicos

de informação. Em parte, a violência ilegal do Estado é um sintoma da *cumplicidade* parcial do Estado. Entre janeiro de 2008 e novembro de 2012, mais de 2.500 policiais e mais de 200 militares foram assassinados por organizações criminosas.³ Ainda assim, em vários dos casos, agentes do Estado colaboraram com organizações criminosas.

Fontes de violência

Como foi que o México se transformou em uma “democracia violenta” em poucos anos? Alguns dizem que não há mistério algum, pois a derrocada do México tem sido um processo de “normalização” latino-americana. Hoje, a taxa anual de homicídios, de 18,6 por 100 mil habitantes, é muito próxima da média regional, de 15,6.⁴ Além disso, a violência não é generalizada, mas territorialmente concentrada em pontos de entrada e de saída e ao longo das rotas do transporte transnacional das drogas. Os estados da fronteira com os Estados Unidos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León e Tamaulipas), bem como alguns estados ao longo da costa do Pacífico (Sinaloa, Jalisco, Michoacán e Guerrero) têm sido os principais palcos da guerra às drogas.

Nos últimos anos, no entanto, a violência organizada tem se espalhado para mais estados e municípios. Ainda assim, entre 2009 e 2011, menos de 5% das cidades mexicanas registraram um nível extremo de violência (definido como uma média anual de homicídios de 100 ou mais por 100 mil habitantes).⁵ Muitos concluem, portanto, que a atual crise de segurança é ruim, mas não tão ruim assim. Em perspectiva comparada, parece um problema de tamanho médio, e boa parte do território nacional permanece completamente calmo. Dessa forma, as autoridades mexicanas, bem como os cidadãos, frequentemente reclamam que a crise ganha uma atenção excessiva por parte da comunidade internacional.

Essa leitura tranquilizadora depende, no entanto, do que estamos dispostos a aceitar como “normal”. Para começar, há o fato de que há menos de uma década a taxa de homicídios do México era apenas a metade da atual taxa considerada “normal para a região”. E também há o nível excepcional de violência na região como um todo. De acordo com estimativa de Moisés Naím, a América Latina possui apenas 8% da população mundial, mas 42% de todos os homicídios.⁶ Ao ampliarmos o quadro de comparação da região para o mundo inteiro, é possível perceber o extraordinário nível de violência social no México, bem como em outros países latino-americanos, como Brasil, Colômbia, Honduras e Venezuela. E, mesmo se estivermos dispostos a aceitar esse novo nível de violência “estrutural”, ainda assim precisamos entender o recente aumento. A maioria das explicações baseia-se em dois grupos de causa: recursos materiais e dinâmica dos atores.

As narrativas “baseadas em recursos” observam que os recursos destinados à guerra se tornaram mais disponíveis. Entre eles:

Dinheiro: O comércio de drogas ilegais é um negócio lucrativo, cujo maior mercado é o vizinho do Norte, os Estados Unidos. Esse negócio cria a riqueza que permite que “oligarcas” do crime se organizem e se armem. Embora a história da produção e do tráfico de drogas no México date da primeira parte do século 19, o mercado expandiu-se fortemente nos anos 1990, quando as rotas do tráfico de cocaína se deslocaram do Caribe para o México. A riqueza ilícita sustenta a organização da violência. Por outro lado, a organização privada da violência também produz riqueza, e não apenas porque as fatias de participação no mercado são disputadas pelo uso da violência. De acordo com estimativas, menos de metade da receita dos cartéis de drogas vem hoje da sua venda. O resto vem de outras atividades ilícitas com base na violência, algumas com base em forças de mercado, outras puramente predatórias.⁷

Armas: Desde os anos 1990, os cartéis de drogas mexicanos têm se envolvido em uma espécie de corrida armamentista subnacional, expandindo-se e profissionalizando suas estruturas de defesa e repressão. Dada a porosidade das fronteiras e a ampla disponibilidade de armas de pequeno porte no mercado norte-americano (em especial após o fim da proibição federal às “armas semiautomáticas” em 2004), eles dispõem de acesso ilimitado aos meios de destruição.

Pessoal: De acordo com uma estatística bastante citada, a indústria das drogas no México emprega cerca de meio milhão de pessoas. Entre seus quadros há um número indeterminado de profissionais da violência que trabalham em ramos paramilitares de organizações criminosas como guarda-costas, combatentes de rua, sequestradores, torturadores e assassinos.⁸ Clichês sobre jovens pobres sem nada a perder sugerem que o exército de reserva proletário dos cartéis é ilimitado. Isso pode ou não ser verdade. Sabemos pouco sobre a identidade e a forma de recrutamento de assassinos. Até o momento, no entanto, a oferta de trabalho para os campos de massacre mexicanos tem sido abundante — a despeito de rumores de recrutamento forçado, com alguns prevendo uma iminente escassez de mão de obra.

Um segundo conjunto de explicações centra nos atores. Tanto o Estado quanto o crime organizado passaram por processos de *fragmentação*. Nos “velhos tempos” de paz hegemônica, autoridades do Estado e organizações criminais institucionalizaram a corrupção. O primeiro concordou em tolerar empreendimentos ilícitos, e o último em pagar por proteção oficial e seguir certas regras de conduta informais. Esses “esquemas de proteção patrocinados pelo Estado” foram desmantelados e ambas as partes foram desestabilizadas pela multiplicação do número de atores.⁹

De um lado, a ampliação da competição eleitoral substituiu a disciplina partidária hegemônica pelo pluralismo partidário em todos os níveis de governo. Por outro, a estratégia do governo de cortar as ca-

beças das lideranças desestabilizou todo o sistema de atores criminais. Todos os relacionamentos foram afetados: dentro dos cartéis, entre os cartéis e entre os cartéis e o Estado. Em resumo, tornou o crime organizado *desorganizado*. Em 2006, seis grandes cartéis de drogas internacionais operavam no México. Quatro anos depois, o número dobrou. Além disso, surgiram mais de sessenta organizações criminosas locais, desenvolvendo todo tipo de atividade que se tornou lucrativa pela violência organizada, de sequestros em massa à proteção privada. A desestabilização e multiplicação de atores violentos intensificou a violência dentro dos cartéis (crises de sucessão), entre os cartéis (competição por mercado), contra o Estado (autodefesa) e contra a sociedade (predação).¹⁰

O choque de demanda no mercado internacional de cocaína foi o que deu início à guerra; a disponibilidade estrutural de dinheiro, armas e pessoal foi o que a tornou viável; e a fragmentação de atores foi o que a fez escalar. Juntos, esses fatores explicam por que a guerra não deve acabar tão cedo.

A subversão social da democracia

No estudo comparado de regimes, acadêmicos tendiam a procurar fontes de subversão democrática *de cima*, nos níveis mais altos de poder estatal. Nos estudos sobre o autoritarismo, analisamos estratégias ditatoriais de manipulação institucional, elaboradas de maneira centralizada na cúpula do poder e apoiada por meio de coerção. Em comparação, tendemos a ignorar os poderes subversivos vindos *de baixo* e de maneira descentralizada, de atores armados da sociedade. Fora do alcance do poder estatal, são apoiados pela violência privada. Embora a subversão “vertical” ou “patrocinada pelo Estado” de instituições democráticas por governos coercivos tenha inspirado toda uma subdisciplina de pesquisa comparativa, sabemos muito pouco sobre a subversão “horizontal” ou “social” das instituições de representação por atores coercivos não estatais.

Por fora, parece estar tudo bem com a democracia do México. São realizadas eleições regulares para cargos públicos em todos os níveis de governo; múltiplos partidos disputam votos pacificamente; uma imprensa plural e uma sociedade civil polifônica moldam o debate público; e todas as instituições democráticas necessárias existem (incluindo órgãos de fiscalização das eleições e de acesso à informação pública com boa reputação internacional). Não existe uma ditadura e não há um partido ou movimento antissistema tentando alcançar o poder. Ainda assim, há uma guerra interna travada por organizações criminosas.

Os generais e soldados dessa guerra criminosa não planejam as instituições eleitorais, manipulam votos, subornam autoridades eleitorais ou alteram a lista de eleitores. Não dispõem de *meios* nem possuem a *intenção* de moldar as instituições democráticas formais de governança eleitoral. Porém, os efeitos *práticos* da violência criminal que exercem podem ser tão danosos à integridade democrática das eleições quanto a violência política de ideólogos abertamente antidemocráticos.

Aqui foco no dano causado pela violência criminal à democracia na arena eleitoral. Eleições livres e justas são uma instituição essencial da democracia. Uma democracia representativa moderna precisa oferecer mais que apenas eleições (mesmo que sejam eleições bem conduzidas, inclusivas, livres, limpas, competitivas e justas), mas não menos. A guerra ligada ao crime prejudica as eleições democráticas no México ao limitar os direitos e liberdades eleitorais no sentido estrito. Mas, antes disso, restringe os direitos e liberdades mais amplos que nutrem e protegem as eleições democráticas. Em particular, ela subverte direitos humanos fundamentais, a liberdade de expressão e de associação.

Mapa — Os estados do México



Estados Unidos [acima]; Oceano Pacífico [à esquerda]; Golfo do México [à direita]; Cidade do México [na estrela, ao centro]

Crimes como homicídio, tortura e sequestro cometidos em larga escala por organizações privadas revelam o grande fracasso do Estado mexicano em proteger seus cidadãos. No México, como em outros lugares, o fracasso do Estado em impedir cidadãos de causar danos sistemáticos a outros reflete tanto sua *incapacidade* quanto sua *indisposição* para fazê-lo. Essa é a lei de ferro da ilegalidade: quando cidadãos oprimem outros cidadãos, o Estado se envolve no arranjo opressivo, seja por ação ou por omissão. Face à violência social sistemática, agentes do Estado frequentemente demonstram uma indiferença sistemática similar. São coniventes com os abusos criminosos cometidos pelos atores não estatais — e até mesmo cúmplices. O México de hoje não é diferente. Inúmeras evidências apontam para uma síndrome de abuso e conluio do Estado com o crime e indiferença em relação às vítimas. Essa síndrome coexiste, claro, com a debilidade, incapacidade e incompetência do Estado.¹¹

Entre 2008 e 2010, o México recebeu uma nota 4 (sendo 5 a pior) na Escala de Terror Político de Reed M. Wood e Mark Gibney. Tal nota implica que “a violação dos direitos civis e políticos se disseminou entre a população. Assassinatos, desaparecimentos e tortura são ocorrências comuns”.¹² Talvez o sintoma mais significativo do fracasso do Estado tenha sido a impunidade sistemática gozada pelos criminosos violentos. De acordo com estatísticas do Human Rights Watch, entre dezembro de 2006 e janeiro de 2007, as autoridades mexicanas atribuíram cerca de 35 mil homicídios ao crime organizado. Desses, 2,8% resultaram em inquérito policial, 0,9% resultaram em acusação formal, e 0,06% resultaram em condenação.¹³ O índice de sucesso do processo judicial, na prática, é zero, o que equivale a algo que já vimos em outros lugares na América Latina: a privatização *de facto* da pena de morte. O Estado concede a atores privados (bem como a seus próprios agentes) uma licença para matar.

Se a democracia se baseia no princípio da soberania popular, e se (como afirma Jürgen Habermas) o espaço público é o *locus* institucional de soberania popular, então a democracia parece frágil e amedrontada em muitas partes do México. Muitos especialistas hoje descrevem o país como um dos lugares mais perigosos do mundo para repórteres e outros profissionais da imprensa. Entre 2007 e 2012, ao menos 74 jornalistas e pessoal de apoio foram assassinados. No entanto, os homicídios são apenas a violação mais visível da liberdade de imprensa. Em 2012, a organização Artigo 19 documentou 207 “agressões” contra jornalistas, trabalhadores e instalações da imprensa, incluindo atos de intimidação, agressão física, abduções forçadas, apreensão de equipamentos inteiros de impressão de jornais e revistas e até mesmo ataques a prédios da imprensa com granadas de mão e metralhadoras. Embora as organizações criminosas sejam consideradas as responsáveis pelas violações mais brutais, a Artigo 19 atribui 43% de todas as agressões registradas em 2012 a agentes do Estado, identificando

agentes do governo estadual e local como os “principais violadores” da liberdade de imprensa.¹⁴

Em seu relatório de 2012 sobre a liberdade de imprensa no mundo, a Freedom House afirma que “os cartéis de drogas estão por trás de grande parte da violência, mas as autoridades políticas locais e as forças policiais parecem estar envolvidas em alguns casos, criando um ambiente onde jornalistas não sabem de onde vêm as ameaças ou como evitar a violência”. Face às pressões vindas de múltiplos atores armados, muitos na imprensa, em particular no nível subnacional, passaram a aplicar a autocensura. Em alguns lugares, como corretamente observa a Freedom House, as organizações criminosas conseguiram ampliar sua influência “do silêncio imposto para o controle ativo da agenda da imprensa”. São capazes de capturar não apenas o Estado, mas também a sociedade civil. No geral, desde 2011 “a violência e a impunidade colocaram o México no time das nações *não livres*” no que se refere à liberdade de imprensa.¹⁵

Dourando um pouco a pílula, o relatório *Freedom in the World* [A liberdade no mundo] de 2013 da Freedom House observa que “organizações não governamentais, embora bastante ativas [no México], às vezes enfrentam resistência violenta, incluindo ameaças e assassinatos”.¹⁶ A força que a sociedade civil adquiriu em muitos lugares do México é real, mas isso foi alcançado apesar de diversas ameaças vindas tanto de agentes públicos quanto de privados. A vitalidade da sociedade civil não reflete a força das salvaguardas às liberdades civis no México, mas a resiliência demonstrada pelos cidadãos diante de violações radicais de seus direitos e liberdades.

Durante os primeiros quatro anos, a administração Calderón lidou com as vítimas da guerra interna do país num misto de indiferença e desdém. Como resposta à violência criminal, bem como à negligência e abuso oficiais, uma ampla gama de movimentos locais surgiu desde então para defender as vítimas da violência. Em 2011, o Movimento

pela Paz com Justiça e Dignidade, liderado pelo poeta Javier Sicilia, serviu como um prisma inversor para o espectro multicolorido dos movimentos locais e regionais, fundindo-os e transformando-os em um feixe de luz visível a toda a nação. Seu maior sucesso foi mudar os termos do debate público em relação à violência. O movimento rompeu com a generalizada presunção da culpa promovida pelo governo e seus agentes, que sugeriam que todas as vítimas da violência eram combatentes e conseguiu fazer com que as vítimas fossem formalmente reconhecidas como tal.

Subvertendo a integridade eleitoral

Muito embora os principais objetivos das organizações criminosas sejam não políticos, seus objetivos secundários incluem questões políticas. Assim como movimentos políticos violentos facilmente descambam para atividades criminosas, organizações criminosas violentas facilmente incorporam atividades políticas. Tipicamente, as preocupações políticas de organizações privadas criminosas são específicas. Como atores ilegais, sua preocupação primordial é a legislação penal e sua aplicação. Seja sua atividade econômica principal orientada pelo mercado, seja ela predatória, organizações privadas violentas podem sobreviver e prosperar apenas quando a aplicação da lei é ineficaz e incompleta. Nesse sentido, eles não se assemelham a partidos políticos (armados) que perseguem uma agenda abrangente de políticas públicas, mas a movimentos de causa única, cuja preocupação se limita a um tema de políticas públicas.

Em seu mundo ideal, organizações criminosas seriam capazes de constituir monopólios do crime, beneficiando-se da tolerância ou até mesmo da proteção do Estado. Mas, no mundo real, onde há competição tanto criminal quanto política (nos vários níveis territoriais), como no México de hoje, organizações criminosas na verdade enfrentam dificuldade em estabelecer relacionamentos cooperativos de longo prazo com autoridades do Estado. Salvo a constituição de “esquemas de

proteção patrocinados pelo crime”, essas organizações precisam empregar um amplo arsenal de estratégias criminosas de sobrevivência. Para neutralizar a aplicação da lei, precisam se esforçar em esconder e fugir do alcance do Estado (“ocultação”), ocupar parte dele por meio de intimidação ou corrupção (“captura”) ou enfrentá-lo diretamente por meio de uma guerra irregular (“confrontação”).

Para usar uma expressão de Jeffrey Winters, os comandantes das organizações criminosas armadas são “oligarcas da guerra”, capazes de defender sua fortuna por meios paramilitares privados.¹⁷ Sua riqueza sustenta sua violência que, por sua vez, sustenta sua riqueza. Em relação ao Estado, agem como um grupo de *lobby* armado com um interesse específico, porém sincero, de moldar o *exercício* do poder do Estado — e, portanto, influenciando o *acesso* ao poder do Estado. Sob condições democráticas, isso significa que possuem interesse em moldar as dinâmicas da competição eleitoral. Possuem um interesse *positivo* em garantir que os candidatos mais cooperativos vençam eleições, e um interesse *negativo* em garantir que os não cooperativos percam. Do ponto de vista de um grupo criminoso, os melhores candidatos são aqueles que oferecem a perspectiva de aplicação seletiva da lei, tolerando o grupo ao mesmo tempo que combate seus concorrentes. Naturalmente, os melhores candidatos para um grupo criminoso são os piores candidatos para seus adversários. A competição criminosa, portanto, traduz-se em competição política.

Felizmente, o México ainda não atingiu o mesmo nível de violência política que balançou a Colômbia nos anos 1990. Ainda assim, abundam evidências pontuais (e algumas sistemáticas) de interferência por parte de atores criminosos em disputas eleitorais. Essa interferência ocorre de várias formas.

Captura de candidatos: Processos eleitorais em todos os níveis no México são hoje sistematicamente contaminados pela suspeita de que os cartéis de drogas cooptam partidos e candidatos por meio de fi-

nanciamento de campanha ou corrupção individual. A suspeita de que organizações criminosas frequentemente conseguem infiltrar candidatos simpáticos a eles é generalizada. Naturalmente, há poucas provas. Apenas um punhado de candidatos ou representantes eleitos foram processados e condenados por sua ligação com o crime organizado.¹⁸ Além disso, não está claro como os eleitores poderiam identificar candidatos capturados, que conseguem disfarçar sua proximidade com atores criminosos adotando uma postura “linha-dura” em relação à aplicação da lei. Ao mesmo tempo, um quarto dos entrevistados de uma pesquisa de 2011 se declararam dispostos a “votar em candidatos ligados ao tráfico de drogas caso isso possa resultar em paz e segurança”.¹⁹

Eliminação de candidatos: Se é difícil detectar a cooptação de candidatos, tentativas de tirar candidatos da disputa eleitoral por meio de intimidação e violência são perturbadoramente fáceis de se observar. Inúmeros candidatos, bem como seus parentes e amigos, receberam mensagens ameaçadoras ou sofreram ataques violentos. O caso mais conhecido foi o de Rodolfo Torre Cantú, que estava prestes a ser eleito governador do estado de Tamaulipas, ao norte do país, quando foi assassinado numa emboscada dias antes da eleição, em junho de 2010. No ano seguinte, no estado mais ao sul e oeste de Michoacán, 51 candidatos locais retiraram suas candidaturas antes do dia da eleição.²⁰ Não sabemos quantos mais candidatos foram coagidos a se retirar do processo eleitoral na democracia mexicana devastada pela violência. E nunca saberemos quantos mais foram dissuadidos de disputar eleições devido a ameaças difusas ou específicas de violência criminal.

Formação de agenda: O clima de violência influencia a arena eleitoral ao distorcer a lista de competidores. Além disso, distorce a agenda eleitoral. Para candidatos sem laços com o crime, o caminho mais seguro é permanecer em silêncio. Como *qualquer* menção de crimes e criminosos pode ter consequências fatais, o silêncio é a escolha mais segura. Em muitas localidades, *omertà*, o “voto de silêncio” entre criminosos, delimita as fronteiras do discurso político permitido durante

campanhas eleitorais. Você pode falar sobre qualquer coisa menos *isso*.

Intimidação de eleitores: Criminosos violentos limitam a gama de escolha diante dos eleitores e podem limitar, inclusive, o ato de votar. Assim como a violência ou a ameaça de violência pode impedir que candidatos disputem eleições ou falem sobre criminalidade, também pode impedir eleitores de votar. Estudos empíricos recentes sobre como a violência afeta a participação de eleitores tendem a confirmar que a violência organizada reduz o comparecimento às urnas. Além de dissuadi-los de participar, organizações criminosas, em diversas ocasiões, tornaram públicas suas preferências sobre em quem votar ou não. Se o número de eleitores é grande, se a disputa não for acirrada, e se grupos violentos rivais exercerem pressão simultaneamente, essas campanhas criminosas podem não influenciar o resultado das eleições. Mas, mesmo que o resultado não se altere, o próprio fenômeno da interferência criminosa descarada na arena eleitoral põe em risco o espírito democrático de competição política livre e pacífica.

Além de reduzir e distorcer a competição eleitoral, a violência organizada corrói outro pilar da integridade eleitoral: o *poder de decisão*. Por meio de eleições, os cidadãos selecionam os mais poderosos tomadores de decisão do Estado. Para que esse processo de seleção seja democrático, precisa ser decisivo, desencadeando uma efetiva transferência de autoridade aos vencedores. Os detentores de poder *de facto* de dentro do Estado ou da sociedade violam essa condição quando removem certas áreas de políticas públicas do poder de tomada de decisão dos representantes eleitos (tutela) e quando impedem que os vencedores assumam os cargos ou expulsam representantes eleitos dos cargos (reversão). As organizações criminosas do México de hoje fazem ambas as coisas.

Em muitos lugares, as organizações criminosas exercem uma efetiva tutela sobre as autoridades locais. Não apenas os candidatos, mas tampouco os representantes eleitos podem discutir a criminalidade. As

autoridades locais sabem que podem governar (e sobreviver) apenas se deixarem em paz o negócio dos atores violentos privados. É possível ver de longe a sombra da violência. Entre 2004 e 2012, acredita-se que 48 prefeitos e ex-prefeitos tenham sido assassinados por pessoas agindo a mando de organizações criminosas.²¹ Ao menos no nível municipal, organizações criminosas demonstraram sua capacidade de reverter os resultados eleitorais que lhes desagradam.

A política do silêncio

O liberalismo clássico lutou pela liberação dupla de indivíduos. Esforçou-se para libertar os cidadãos das imposições violentas de suas sociedades bem como das autoridades públicas. Quando atores sociais fundam organizações privadas de violência e travam guerras contra organizações rivais, contra o Estado e contra cidadãos não combatentes, somos forçados a lembrar que a agenda liberal exige mais do que simplesmente controlar o Estado: também requer a pacificação da sociedade. Caso contrário, a promessa democrática formal de liberdade individual pode ser sufocada, não por agentes autoritários do Estado, mas por cidadãos autoritários.

A intrusão massiva da violência criminal na política e na vida diária dos mexicanos destrói o peso, a autonomia e a integridade da política e das instituições de representação democrática. Ao obstruir a liberdade e os direitos dos cidadãos e restringir os poderes das autoridades eleitas, deteriora a própria essência do que Larry Diamond chama de “espírito da democracia”. Dois conjuntos de questões sobre a situação no México demandam respostas complexas.

O primeiro conjunto começa com a pergunta: Quão ruim é a situação? E quanto isso importa para a qualidade geral da democracia mexicana? Quão extensos e profundos são os danos à democracia causados pela violência criminal? Estão limitados ao nível subnacional? Devemos entender que as organizações criminosas estão criando

enclaves autoritários no nível local — a que Guillermo O’Donnell já se referiu como “áreas marrons” —, mantendo intacta a democracia no nível nacional?²² Se a democracia nacional está sendo afetada, o quanto? Estamos falando de problemas de qualidade da democracia ou problemas da essência da democracia? Faz sentido falar de democracia em meio à violência causada por múltiplos exércitos privados e que se retroalimenta constantemente? São os cidadãos mexicanos que terão que lutar por respostas.

O segundo conjunto consiste em uma única pergunta: O pior já passou? Talvez sim, talvez não. A violência criminal organizada é um recurso que muitos atores são capazes de mobilizar para benefício próprio, seja privado ou político. Podemos assistir a uma disseminação ainda maior da violência, bem como o aprofundamento de sua politização. A tendência decrescente do número de homicídios atribuídos ao crime organizado iniciada em 2012 parece ter continuado em 2013. A violência organizada parece estar se estabilizando — embora em um nível que, há alguns anos, teria sido considerado chocante ou até mesmo inimaginável.

Durante seus primeiros anos no cargo, o presidente Enrique Peña Nieto, o jovem governador do PRI do estado do México que sucedeu a Calderón, tem feito ajustes nas políticas de combate à violência organizada de maneira sutil. Manteve algumas das mudanças na política iniciadas por seu antecessor, como a prioridade ao combate aos crimes violentos (homicídio, sequestro e extorsão) e menor foco em punir pequenos delitos (como posse de pequena quantidade de drogas). O novo presidente também tem centralizado o aparato de segurança; como muitos de seus antecessores, planeja criar uma nova força policial federal. Sinalizou maior disposição a respeitar os direitos humanos e os direitos das vítimas. Prometeu investigar os milhares de desaparecimentos não solucionados ao longo dos últimos anos e reformar o Ministério Público, o pandemônio de corrupção dentro do sistema de justiça criminal.

De modo geral, entretanto, a nova administração tem falado muito sobre estratégia, mas com pouca clareza sobre seu conteúdo. A maior mudança tem sido no discurso: de uma tremenda retórica de guerra de seu antecessor para um tremendo silêncio. Além de tudo o que foi mencionado acima, o novo governo falou pouco sobre crime e violência e, ao que parece, quer esses temas fora da agenda do debate público. O presidente anuncia metas positivas, invoca a paz, segurança e justiça, mas foca em políticas sociais e econômicas como energia, educação e reforma tributária. Parece uma fórmula mágica: fazer o problema desaparecer retirando-o do debate público. Por trás da “mágica” há um apelo tecnocrático implícito: confie em mim e em meus generais e deixe-nos fazer nosso trabalho. Ao trocar o debate público pelo silêncio, e ao confiar a paz e a justiça aos especialistas militares e civis, o novo presidente opta por desconsiderar uma força civilizatória que pode ser o único remédio de longo prazo para os males do México: a sociedade civil.

Notas

1. Ver Enrique Krauze, “México: La tormenta perfecta”. *Letras libres*, n. 167 (novembro de 2012). p. 15.

2. Ver Paula Chouza, “El Gobierno mexicano reconoce una lista con 26.000 denuncias de desaparecidos”. *El País* (Cidade do México), 26 de fevereiro de 2013. Sobre desaparecimentos e valas comuns (“*narcofosas*”) relacionadas ao crime organizado, ver também Cory Molzahn, Octavio Rodríguez e David A. Shirk, “Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2012”. Relatório especial, University of San Diego Trans-Border Institute, 2013. pp. 18-19.

3. Números de Molzahn et al., op. cit., p. 30. Sobre abusos e conluio do Estado com o crime, ver nota 10 abaixo. Sobre problemas de informação em guerras irregulares, ver Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

4. Dados para 2010 são do Hemispheric Security Observatory, *Report on Citizen Security in the Americas 2012*. Washington, D.C.: Organização dos Estados

Americanos, 2012. Tomo o termo “democracia violenta” emprestado de Enrique Desmond Arias e Daniel M. Goldstein (Orgs.), *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press, 2010.

5. Cálculos do autor com base nas estatísticas de homicídios do Sistema Nacional de Informações de Saúde (www.dgis.salud.gob.mx) e nos dados populacionais do censo nacional de 2010 (www.inegi.org.mx). A Organização Mundial de Saúde considera a violência “endêmica” quando ultrapassa a marca de 10 homicídios por 100 mil habitantes.

6. Moisés Naím, “La gente más asesina del mundo”. *El País*, 15 de dezembro de 2012.

7. Ver, por exemplo, Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra”. *Esquire*, março de 2010. pp. 95-110. Sobre o *boom* da cocaína, ver Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*. Nova York: Bloomsbury, 2011, cap. 4. Para uma revisão crítica de histórias e números do tráfico internacional de drogas, ver Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen como realidad y representación: Contribución para una historia del presente*. Cidade do México: Colegio de México, 2012, cap. 5.

8. Ver Ana Arana, “Narco SA, una empresa global”. *CNN Expansión*, 20 de julho de 2009. Disponível em: <www.cnnexpansion.com/expansion/2009/07/17/narco-sa>. Ver também Alejandro Hope, “La milagrosa multiplicación de los sicarios”. 23 de outubro de 2011. Disponível em: <www.animalpolitico.com/blogueros-plata-opolomo/2011/10/23/la-milagrosa-multiplicacion-de-los-sicarios>.

9. Ver Richard Snyder e Angélica Durán-Martínez, “Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets”. *Crime, Law, and Social Change*, v. 52, n. 3 (setembro de 2009). pp. 253-73.

10. Ver, por exemplo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La raíz de la violencia”. *Nexos Online*, junho de 2011). Ver também Javier Osorio, “Democratization and Drug Violence in Mexico”. Trabalho apresentado na oficina “Order, Conflict, and Violence” em Yale, outubro de 2012.

11. Ver, por exemplo, relatórios de organizações de defesa dos direitos humanos como Anistia Internacional, *Known Abusers, But Victims Ignored: Torture and Ill-Treatment in Mexico* (Londres: Anistia Internacional, 2012); Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"* (Nova York: Human Rights Watch, 2011); e Human Rights Watch,

Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored (Nova York: Human Rights Watch, 2013).

12. Ver <www.politicalterroryscale.org>.

13. Ver Human Rights Watch, *Neither Rights...*, p. 15.

14. Ver Artigo 19, *Doble asesinato: La prensa entre la violencia y la impunidad: Informe 2012*. Cidade do México: Artigo 19, 2013. p. 10-17. Disponível em: <articulo19.org>. Dados sobre assassinatos foram tirados de Molzahn et al., op. cit., p. 30. O website “The Two of Us Met that Terrible Night” contém fotografias e notas bibliográficas de jornalistas assassinados.

15. Ver Freedom House, “Mexico”. *Freedom of the Press 2012*. Nova York: Freedom House, 2012. Disponível em: <www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2012/mexico>. Em seu World Press Freedom Index [Índice de Liberdade de Imprensa no Mundo] de 2013, a Repórteres sem Fronteiras coloca o México na 153ª posição entre 179 países. Sua situação é classificada como “difícil” para jornalistas, que é a segunda pior categoria usada pela Repórteres sem Fronteiras para classificar a liberdade de imprensa no mundo. Ver <en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>. Para um relato sobre o jornalismo mexicano num cenário de guerra criminal, ver John Gibler, *To Die in Mexico: Dispatches from Inside the Drug War*. San Francisco: City Lights Books, 2011.

16. Para o relatório da Freedom House, acessar <www.freedomhouse.org>. Sob “sitios por la paz” [sites pela paz], a organização de Sicília oferece links para movimentos similares. Ver <web.archive.org/web/*/http://movimientoporlapaz.mx/>.

17. Jeffrey A. Winters, *Oligarchy*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

18. Em um episódio vergonhoso em 2009, que ficou popularmente conhecido por “michoacanazo”, a polícia federal e o exército prenderam onze prefeitos (além de dezesseis outros funcionários de alto escalão e um juiz) no estado de Michoacán, acusados de ter ligação com o crime organizado. Dois anos depois, todos foram soltos por falta de evidência.

19. Raúl Benítez Manaut (Org.), *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (Cidena) 2011*. Cidade do México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012. p. 57.

20. Ver Sandra Ley, “To Vote or Not to Vote: Elections in the Midst of Violence”. 71ª Conferência Anual da Midwest Political Science Association, Chicago, 11-14 de abril de 2013.

21. Dados para 2004 a 2010 foram tirados da base de dados sobre violência relacionada às drogas do projeto Justice in Mexico [Justiça no México], Trans-Border Institute, Universidade de San Diego. Disponível em: <justiceinmexico.org/data-portal/homicides>. Dados para 2011 e 2012 foram tirados de Molzahn et al., op. cit., p. 29.

22. Guillermo O’Donnell, “The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters”. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4 (outubro de 2004). p. 41.



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

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

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

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

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

Meios de comunicação e Democracia:

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

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf

Sociedade civil e democracia:

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf

Biblioteca virtual:

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

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

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