

Coesão Social na América Latina:
Bases para uma Nova Agenda Democrática



Crime Organizado, Drogas, Corrupção Pública

**observações comparativas sobre Argentina,
Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México
e Venezuela**

Luiz Eduardo Soares e Nizar Messari

2008

Este trabalho foi escrito em 2007 como contribuição ao projeto *Nova Agenda de Coesão Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso e pelo CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da União Européia e do PNUD. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Bernardo Sorj e Eugenio Tironi.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman, Bernardo Sorj, Eugenio Tironi y Eduardo Valenzuela.

ISBN: 978-85-99588-16-1

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 2.5

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/br>



Crime Organizado, Drogas, Corrupção Pública

observações comparativas sobre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Venezuela¹

Luiz Eduardo Soares e Nizar Messar*

I. Considerações sobre “coesão social, em democracia”

O *paper* introdutório de Bernardo Sorj -cuja finalidade é inventariar problemas, desenhar focos prioritários e circunscrever a problemática mais ampla, subsumindo os temas descritos sob categorias histórico-sociais de análise-, na verdade, ultrapassa esses limites contextualizadores. Mais do que demarcar o terreno e preparar o campo para o trabalho coletivo, Sorj nos apresenta uma interpretação provocativa e original sobre o quadro contemporâneo da América Latina, em seu tom simples, direto, mas inescapavelmente sofisticado e complexo.

Longe de pretender reduzir os estudos que coordena a angulações tradicionais, instando-os a responder a perguntas padrão –ainda que reconheça as suas respectivas relevâncias-, referentes a objetos tais como “efetividade de políticas públicas específicas”, “peculiaridades de fenômenos sociais particulares” ou “singularidade do protagonismo de atores sociais determinados”, Sorj incita os pesquisadores a um recuo tático para a plataforma crítica da meta-linguagem sociológica, espaço epistêmico no qual o discurso sócio-filosófico da modernidade dobra-se sobre sua inscrição político-cultural², ou seja, descobre-se sujeito e objeto históricos, instaurando uma perspectiva reflexiva. Nesse marco, dizer algo sobre o mundo supõe pensar sobre si mesmo e sobre os meios de construção desse pensar objetivo, o que implica superar a própria distinção subjetivo-objetivo. Nesse movimento, o ponto de vista heurístico relativiza-se, recusando, estrategicamente, tentações evolucionistas, artificialismos racionalistas e soluções unidimensionais; vale dizer: recusando reificar esse momento de seu trânsito

* Luiz Eduardo Soares é professor da ESPM e secretário de valorização da vida e prevenção da violência, do município de Nova Iguaçu, RJ. Foi secretário nacional de segurança pública e coordenador de segurança, justiça e cidadania do Estado do Rio de Janeiro. É professor licenciado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Nizar Messari é diretor da Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-RJ.

reflexivo e, nesse sentido, exorcizando o triunfo apaziguador da *síntese*. Tal esforço não significa, entretanto, render-se ao relativismo.

A América Latina de Bernardo Sorj e, por conseqüência, a nossa América, alvo dessa mirada que incorporamos, não está em-si-mesma fora de lugar, não é, necessária e permanentemente, desajeitada, incompleta, *mimesis* oblíqua e dissimulada dos modelos clássicos da modernidade (que nos seja permitida esta incongruência taxonômica). Não somos a desfiguração tardia da modernidade pura, mas o ensaio geral de constelações alternativas, em que talvez se estejam re-diferenciando as de-diferenciações européias e norte-americanas –cumprindo, assim, novamente, a profecia weberiana, mas, dessa vez, a contrapelo da tendência que Bernardo Sorj flagra nos países desenvolvidos.

Eis a hipótese: se nos países centrais a economia penetra a política, já atravessada pela judicialização, enquanto as identidades -culturalmente definidas, segundo valores colados à memória coletiva e a construções sociais de experiências e trajetórias- recortam partidos e tecem redes inusitadas, deslocando antigos dilemas sobre representação e participação, igualdade e liberdade, e promovendo mesclas inesperadas; na América Latina, de um modo geral, a judicialização da política corresponde à tentativa participativa de infundir legitimidade nas instituições democráticas, protegendo-as, minimamente, da voracidade dos predadores privados, que se apropriam do público, estimulados pela combinação perversa entre mercado (que remete –ainda que não se reduza- a individualismo igualitário) e patrimonialismo (que remete a hierarquia).

Na(s) modernidade(s) tardia(s), vivida(s) pelos países desenvolvidos, a regência da lógica utilitária e a expansão das dinâmicas de mercado para a esfera política - radicalizando a laicização, entendida como a conversão de valores e identidades em interesses- reduziram a política a um jogo previsível, convertendo-a em matéria disciplinada pelo cálculo e acessível a uma razão unidimensional –até porque a ela isomórfica. Na economia, sob hegemonia do capital financeiro; assim como no xadrez político manejado pelo mercado de votos; ou na metodolatria dos cientistas políticos que operam, exclusivamente, com uma antropologia utilitária, os ingredientes elementares são intercambiáveis e o comutador universal -moeda da vontade, da prospecção e das escolhas- é a *razão* (enquanto mero operador da equação custo-benefício, de uma perspectiva estritamente individual).

Esse reducionismo antropológico, prático e cognitivo (quando não ideológico e, portanto, valorativo e conformador de identidades, a ponto de fazer desse retrato do ser

humano uma profecia que se auto-cumpra, plasmando algo, de fato, próximo de uma política econométrica), liquefaz as diferenças que distinguiram a modernidade desde o vaticínio genial de Max Weber. Essa antropologia utilitária funciona como um liquidificador, que reprocessa e mistura o que o processo histórico separou (o que o processo histórico produziu, separando –Sorj não diz: “produziu, *superando*”, como o faria a melancólica retórica dialética, que se supôs épica e se fez trágica).

Nas modernidades pós-coloniais latino-americanas, a diferenciação a fórceps não triunfou, o que nos legou uma herança negativa (a) e uma oportunidade (b).

(a) **Herança negativa:** o convívio da precária convicção democrática e do exercício de sua institucionalização com o patrimonialismo retrógrado, opressivo, obscurantista, que reproduz e aprofunda desigualdades matriciais, obstruindo o desenvolvimento e a expansão da cidadania (da equidade, tanto quanto da liberdade). Essa perturbadora mistura transforma ambos os termos da equação, ou seja, transforma tanto as instituições democráticas, quanto o patrimonialismo: as primeiras passam a experimentar o dilema posto pela distância ou mesmo pela contradição entre a forma e o conteúdo prático, privando as classes subalternas do acesso à Justiça e restringindo seu controle da representação; o segundo redefine-se como tosco assalto predatório ao Estado, cidadela do público, por excelência. A corrupção pública, nesse caso, leva os arranjos patrimonialistas a enredarem-se nas malhas clandestinas que constituem o que se convencionou denominar *crime organizado*.

(b) **Oportunidade:** A desigualdade vivida pelas massas no acesso à Justiça é a manifestação mais dramática e perigosa das desigualdades, entre nós, uma vez que atinge a própria legitimidade das instituições públicas. A experiência da desigualdade no acesso à Justiça é emocional, simbólica, prática, depressora da auto-estima e difusora do sentimento de impotência, que talvez seja a face subjetiva de um verdadeiro niilismo político popular. Tal experiência, intensamente vivida, gera indignação e perplexidade, e conduz ao ceticismo cáustico, ao cinismo generalizado, quando não à apatia, arruinando as bases da legitimidade política democrática. A desigualdade no acesso à Justiça, com seu rosário de percepções e afecções, dá-se no contexto em que o patrimonialismo perde sua gramática, seu código cultural, deixando de ser uma linguagem que ordena o mundo social e organiza valores, para se tornar um mecanismo desclassificado de assalto privado ao poder (crime organizado, portanto).

Referimo-nos à **oportunidade** de que a diferenciação –hoje reformulada e diluída, na Europa e nos Estados Unidos, conforme assinala Sorj, em seu paper- se

imponha a nós, à América Latina (ou, pelo menos, a alguns de seus países), como tarefa histórica capaz de encantar, de mobilizar a participação e infundir nova legitimidade à democracia. Idealização otimista? Talvez, mas não parece inteiramente descartável a hipótese de que a democracia seja vista como o avesso do patrimonialismo (que privatiza o público de modo predatório), quer dizer, como pré-condição para a instauração da legitimidade política, ou como pré-condição para a “coesão em democracia”. A modernidade democrática passaria a se apresentar a nós como a melhor alternativa ao domínio aviltante do crime organizado. Mas é claro que estamos falando de uma modernidade democrática marcada pela redução da desigualdade no acesso à Justiça, e não só pelos pleitos que caracterizaram o que denominamos modernidade clássica: direitos sociais, desenvolvimento material, liberdade para o mercado. Democracia, nesse novo quadro, passaria a ser percebida e (re)construída como o avesso da desordem, do crime, da impunidade seletiva, da barbárie e da injustiça. Passaria a ser (re)construída, portanto, como *ordem democrática* –eis por onde escaparíamos do ardil conservador e unilateral da chamada solução “lei e ordem”, “*mano dura*”, “penas maiores, mais prisões”, “tolerância zero”.

Nos termos estreitos da concepção conservadora, mais democracia equivaleria a mais riscos, insegurança, crime e violência. Na cultura política conservadora, as medidas coercitivas, restauradoras da ordem legal, seriam compreendidas e implantadas como necessariamente conflitantes com direitos civis e liberdades individuais, participação ampla e sistema judicial de garantias invioláveis. Nesse universo de valores e idéias, para que o Estado reativasse sua soberania, correria o risco de sacrificar sua legitimidade –que passaria a sustentar-se na utilidade instrumental para poucos.

A **oportunidade** a que nos referimos, aqui, apontaria na direção oposta: mais democracia implicaria menos patrimonialismo, mais inclusão, maior taxa de integração, menos desigualdade, menos crime e impunidade, menos corrupção pública, maior compromisso republicano e uma cultura cívica revigorada.

Observe-se que não pretendemos sugerir que os Estados, na América Latina, foram tomados pelo crime organizado ou que patrimonialismo seja sinônimo de crime organizado. O que, sim, afirmamos é que, na medida em que as sociedades comparadas (o Chile deve ser considerado um caso à parte, como veremos) se complexificaram e as instituições democráticas se consolidaram –na medida em que esse processo encontrou condições razoáveis para prosperar, em meio a solavancos, recuos e limites-, mas não foram capazes de garantir controles externos, ampla participação, transparência e

redução da impunidade para criminosos de “colarinho branco”, o patrimonialismo tradicional, que politizava negativamente a economia³ e bloqueava o mercado, metamorfoseou-se, engatou-se a dinâmicas criminais modernas e passou a manifestar-se sob a forma de crime organizado, do qual a corrupção pública representa apenas um exemplo possível. Ainda que a prática da referida corrupção não seja exclusiva dos operadores do crime organizado, o fato é que seu elevado rendimento e baixa taxa de punição atraem, crescentemente, segmentos criminosos, não apenas os predadores varejistas. Por isso, cada vez com maior frequência e em escala mais perigosa, políticos, burocratas, lobistas e empresários, corruptores passivos e ativos, organizam-se e atraem representantes do poder Judiciário, além de policiais e advogados, para “racionalizar” suas atividades criminosas, reduzindo custos e ampliando ganhos, empregando conhecimento classificado e meios mais sofisticados de privatização de recursos públicos. Esses novos clandestinos –por exemplo, no caso brasileiro- se organizaram e buscaram sustentabilidade, programando suas atividades com cálculos estratégicos e análises políticas razoavelmente refinadas, a ponto de, por um lado, investir em campanhas políticas para formar bancadas multi-partidárias, e, por outro lado, mapear os elos frágeis da administração estatal, por onde recursos financeiros e de poder poderiam ser extraídos e canalizados para seus negócios. Toda avaliação –até onde é conhecido esse universo- fez-se com base em assessoria jurídica orientada para a manutenção da impunidade, em caso de identificação dos delitos cometidos. No caso do Brasil, o quadro só pode ser compreendido se levarmos em conta os seguintes aspectos, entre outros: o direito de políticos com mandato a foro privilegiado, na eventualidade de que sejam réus em processos criminais, e seu acesso a decisões sobre destinação de recursos orçamentários, no contexto em que regras do jogo político tornam toda competição eleitoral muito acirrada e dependente do poder econômico. Esses elementos se potencializam, quando encontram o ambiente favorável à impunidade, em razão da crise das instituições da segurança e da Justiça.

Em síntese, quando o patrimonialismo se degrada em crime organizado, a corrosão da legitimidade das instituições políticas pode conduzir ao ceticismo, à apatia, à autonomização crescente do extrato político, ao desgarre de segmentos burocrático-administrativos, afastando cada vez mais o Estado e a representação política daquilo que poderia ser chamado a base efetiva da vontade popular republicana. Ao longo desse processo, a representação política e os processos decisórios do Estado tornam-se cativos de interesses privados que inviabilizam reformas historicamente necessárias, do ponto

de vista do interesse público, da gestão racional e dos avanços democráticos. Em outras palavras, o patrimonialismo tende a gerar condições propícias à sua própria reprodução. Por outro lado, a difusão do sentimento de indignação pode criar contra-tendências capazes de levar de roldão, na mesma dinâmica política, aspectos oligárquico-burocráticos patrimoniais e sua cumplicidade com o crime organizado, de tal maneira que combater o crime organizado passa a ser a outra face da luta pela democratização (anti-patrimonialista) do Estado –e vice-versa. Nesse contexto, a lei e a ordem que estão no centro da agenda pública são o Estado Democrático de Direito e uma Justiça criminal marcada pela equidade, pelo respeito às liberdades e aos direitos civis e individuais. Segurança pública associar-se-ia, em tal quadro, à reforma das polícias, rumo à combinação entre eficiência e respeito aos direitos humanos. Eis um ângulo nada conservador, moralista ou meramente reativo de recolocar-se o tema da ordem e da segurança. Afinal, esses valores passam a confundir-se com a resistência à tradição patrimonialista.

Retomando pontos substantivos para aplicar essas considerações abstratas e expor com mais clareza suas implicações: o acesso à Justiça começa na abordagem policial e termina quando o juiz prolata sentenças e as penas são cumpridas, no sistema penitenciário. O processo, em seu conjunto, envolve, além do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, todo o aparato institucional da segurança pública –e suas práticas, freqüentemente discriminatórias, conforme demonstram as evidências pesquisadas, tanto quanto intuitivamente coletadas pelo observador anônimo. Recordemo-nos de que o policial uniformizado, na esquina, é a face mais tangível do Estado para a maior parte da população pobre. O que ele ou ela fizer colocará em jogo percepções relativas ao sistema institucional, particularmente à institucionalidade política. Tornou-se moeda corrente admitir que resultados econômicos e sociais (desenvolvimento e mobilidade social) impactam fortemente a adesão às instituições políticas vigentes. Falta reconhecer, com a mesma ênfase, que a vivência popular do acesso à Justiça é igualmente crucial na formação de vínculos com o Estado.

A desigualdade no acesso à Justiça, que é profunda, visível e hiperbólica -no Brasil, por exemplo-, estimula, como vimos e não é demais reiterar, o ceticismo e o cinismo populares, e a não-identificação com a institucionalidade, subtraindo legitimidade do Estado e afetando fortemente a coesão em democracia. Reverter essa manifestação extrema da desigualdade, que, na prática, desautoriza a credibilidade da

letra constitucional nos países democráticos, assim como desautoriza o próprio discurso democrático sobre cidadania, representaria confrontar o arranjo histórico pelo qual o patrimonialismo tem colocado em cheque a legitimidade democrática, deslocando o próprio patrimonialismo para o centro do alvo a ser atingido pela repulsa pública. É este (o patrimonialismo) o responsável pelo aviltamento da democracia; não é esta (a democracia) a causadora da injustiça estrutural. A luta por justiça associar-se-ia, assim, à luta por democracia, ambas implicando (expressando, promovendo e pressupondo) o controle da violência, do crime, da impunidade e da insegurança, faces da mesma moeda em que se cunha a imagem da desigualdade no acesso à Justiça. Insista-se: nesse caso, o controle da insegurança assumiria, intrinsecamente, a marca da legalidade democrática e do respeito aos direitos humanos.

Claro que essa hipótese, em se mostrando plausível e sustentável, não significa que tendemos aos primórdios da modernidade ocidental “pura”, na contra-mão da história, mas que poderemos vir a revalorizar a democracia e a política, dissociando-as, em parte, do mundo dos interesses e as abrindo ao valor, aos projetos coletivos, sem que isso signifique o congelamento dogmático das convicções, a absolutização das crenças e identidades, ou a demonização do mercado, do interesse e de sua lógica (ainda que esses riscos existam). Além disso, em função dos processos de globalização, não faria sentido supor uma situação idealizada em que o universo latino das contra-tendências, isto é, o universo da re-diferenciação, se isolasse e se opusesse, frontalmente, aos países desenvolvidos, nos quais identificaríamos a preponderância da tendência de-diferenciadora. Não há isolamento, mas convívio tenso –mais ou menos tenso; a gradação não sendo, neste caso, negligenciável. Por isso, a eventual re-diferenciação dar-se-ia *em relação* (*na relação e como relação*) com a dinâmica oposta, o que obrigaria o movimento re-diferenciador a relativizar-se e a submeter-se a sucessivas pressões contraditórias.

Essa fricção teria pelo menos a vantagem de oferecer à América Latina, pelo menos nos países onde a democracia vencesse o patrimonialismo, a chance de viver, simultaneamente, os dois tempos da modernidade –se a periodizarmos, tomando a predição de Weber como referência: diferenciação; de-diferenciação. Sendo que o primeiro tempo seria vivido na América Latina, em pleno século XXI, com o sabor maduro da conquista tardia e em contraste com a contra-tendência de-diferenciadora. Esse “primeiro tempo” seria nuançado e complexificado pelo próprio contraste, subtraindo-lhe a ingenuidade e redobrando sua reflexividade. O amadurecimento seria

também destilado na luta contra uma herança que se degrada em expressão da injustiça e do crime – lembremo-nos de que a prática criminosa é um mau e um bom exemplo, servindo para incentivar o crime ou para tê-lo por modelo do que não se deve aceitar.

Outro caminho interpretativo sugere a problematização da idéia de de-diferenciação, em nome de uma avaliação que surpreendesse, nas mudanças em curso nos países centrais, uma variação dos tipos de diferenciação ou uma reconfiguração da diferenciação, ao invés de uma reversão que a dissolvesse. Para confirmar a hipótese bastaria comparar o que ocorre hoje com o quadro pré-moderno: as distinções são indiscutíveis. Nesse sentido, não haveria uma de-diferenciação, mas a afirmação de novas modalidades da diferenciação, o que tornaria ainda mais nuançadas as distinções entre as situações padrão nos EUA e na Europa, por um lado, e na América Latina, por outro. Haveria ainda muito o que questionar, se avançássemos no estudo dos diversos contextos nacionais. Encontraríamos casos que poderiam embaralhar a oposição: a Itália das máfias e o Chile pós-concertação, por exemplo. Se a Turquia for admitida na União Européia, as tipologias exigirão ainda mais esforço dos peritos.

Quando o contraste que traça perfis é fruto da comparação com Europa e Estados Unidos, as semelhanças entre os países latino-americanos destacam-se. Quando o foco é interno, avultam as diferenças. Valerá a pena examiná-las.

Há ainda a considerar o conceito “coesão social”, ressaltando-se o trabalho de reelaboração de Bernardo Sorj, que se empenha, com bravura, para escapar de alguns ardis teóricos conhecidos, chamando, inclusive, a atenção para o risco da simbiose entre conceito normativo e conceito teórico-analítico. Mesmo assim, talvez faltasse à sua empreitada o registro de que a violência pode ser a energia do tecido social, não apenas quando serve, funcionalmente, à criação de polaridades úteis à fixação de identidades segmentares ou diacríticas (recordemo-nos dos Tupinambá, por exemplo, ou dos argentinos, no crepúsculo da ditadura). Também quando enseja a própria relação entre grupos sociais – afinal, o ódio é um vínculo e, assim como a rivalidade belicosa, estrutura relações, inclusive redes de trocas. Nesse contexto, compreende-se se afirmarmos que violência não é, necessariamente, o inverso da coesão ou seu impedimento. Pode ser sua condição de possibilidade ou seu modo peculiar – e paradoxal- de existência. O tráfico de drogas e armas nas favelas brasileiras, por exemplo, além de fonte econômica de tiranias locais, também constitui redes cooperativas em um mercado ilegal e arranjos sociais provedores de identidade e

pertencimento a jovens socialmente invisíveis, cuja auto-estima está deprimida por diversas formas perversas e convergentes de rejeição, exclusão e desamor.

Por isso, talvez fosse preferível adotarmos uma perspectiva da coesão mais processual, relativizante e contextualizada. Talvez valesse a pena pensá-la como um *continuum*, sobre o qual nem sempre será fácil identificar pontos de fixação e fronteiras claras. Mas esse *continuum* poderia ser melhor formulado por analogia à “*curva de Moebius*”, em que os planos se transmutam e invertem características, embutindo a descontinuidade na continuidade (e vice-versa).

Finalmente, observe-se que a qualificação “em democracia”, certamente, ajuda a limitar o espectro de variações e a reter o significado que se deseja destacar. No entanto, não parece suficiente, desde que se tenha presente que a complexidade do social permite o convívio entre nichos diversos de sociabilidade, solidariedade, funcionalidade, complementariedade e contradição, muitos dos quais marcados pela violência como linguagem ou argamassa, ainda que também, tantas vezes, como limite e contrafação. A sociedade se articula em estruturas que não se adaptam à expectativa de consistência própria à lógica clássica, pois suporta -quando não se alimenta- de contradições (valeria, portanto, pensá-la a partir de uma lógica para-consistente). Não foi à toa que o mestre Kolakowski celebrou a superioridade da inconsistência como parâmetro do social, postulando, nesse sentido, a supremacia da sensibilidade aristotélica sobre o rigor kantiano –o cumprimento do imperativo categórico por parte dos indivíduos inviabilizaria a vida em sociedade.

Um exemplo empírico pode ajudar a visualizar a especulação abstrata: uma comunidade acuada pela violência de uma gangue criminosa de jovens pode armar-se ou apoiar um grupo que se disponha a “fazer justiça com as próprias mãos” –fenômeno recorrente no Brasil e na Guatemala, principalmente, mas que está presente, sob outras formas, na Colômbia, no México e na Venezuela. Violência é a motivação para a organização da sociedade local e é a linguagem e a matéria de sua mobilização. Estamos diante de um caso em que a coesão deriva da violência e se estrutura como violência. O Estado está distante; a democracia, fora de foco; a legitimidade, em frangalhos. A “coesão em democracia”, nesse caso, não existe. Mas o interessante a ressaltar é que, não obstante esses enclaves de uma coesão-sem-adesão-à-institucionalidade-democrática, a democracia existe, nas sociedades referidas, do ponto de vista institucional. Além disso, enclaves não são ilhas desgarradas. Há elos que os ligam ao Estado e à legalidade. Matadores ou linchadores organizados, grupos de extermínio e

justiceiros, milicianos e protagonistas da segurança privada informal pagam impostos, votam, candidatam-se, frequentam igrejas, são consumidores e respeitam regras em inúmeras esferas de suas vidas. Não raro, são conhecidos e até mesmo aprovados por comunidades, por segmentos de comunidades ou mesmo pela maioria da opinião pública. Idéias de enclaves ou de *vazios insulados de soberania* esmaecem e se relativizam, quando olhamos na direção oposta: para as instituições e seus agentes.

Tomemos os antagonistas naturais dos crimes letais perpetrados pelos atores sociais que matam, coletiva ou individualmente: policiais, promotores, defensores e juizes. Examinemos o caso do Brasil. Focalizemos, em especial, o estado do Rio de Janeiro. Entre 2003 e 2006 (inclusive), as polícias militar e civil mataram 4.329 pessoas, nesse estado. Estima-se que mais de 65% dessas mortes não se deram em confrontos, isto é, em ações legais ante reações armadas dos suspeitos, e apresentam nítidos sinais de execução. Estamos falando, portanto, de mais de 2.800 mortes ilegalmente provocadas por ações policiais –sabe-se que as unidades de combate da polícia militar, no estado do Rio, deixaram de aceitar rendição em meados dos anos 1990 – compreende-se a magnitude desses números.

Sendo assim, policiais rivalizam com matadores, misturam-se a eles, ocupam seus lugares, assumem exatamente essa identidade. Não por acaso, são justamente os policiais que atuam nos grupos de extermínio, assim como se organizam em milícias. Quando agem a serviço do Estado, como servidores públicos? Quando o fazem a título privado? Como estabelecer limites claros? As zonas de sombra recobrem todo esse campo, estendendo-se sobre os referidos enclaves, constituindo-os (pela supressão da soberania do Estado, nesses territórios em que *são e fazem* a Lei, subtraindo-os da vigência do Direito e da Constituição) e os negando, uma vez que sua presença traz consigo o Estado, nas armas usadas, no tempo empregado, no reconhecimento popular de que são policiais os que agem, na impunidade que preservam –graças à cumplicidade de outros tantos agentes do Estado, inclusive promotores e juizes (os quais seguem a onda popular, contra o Estado Democrático de Direito).

Presença e ausência do Estado devem ser relativizadas em seus significados e em suas implicações, tanto quanto os *enclaves de soberania* e a oposição entre Estado e violência, instituições e crimes. Se a “coesão em democracia” escapar à propensão normativa, deve aceitar o convívio com as impurezas do mundo real, atravessado por contradições e inconsistências. Enquanto tipo ideal, pode ser útil, ainda que esteja sujeita ao risco de confundir-se com o próprio conceito de democracia e de legitimidade

democrática, para os quais importam a radicação social da institucionalidade política, pela via da adesão popular, que se manifesta na valorização dos canais de representação e na apropriação rotinizada dos meios de participação -a despeito de seus custos.

Há diferenças consideráveis, desse ponto de vista, entre os casos nacionais evocados: no Brasil, a privatização da segurança dá-se tanto pela via societária, quanto pela via estatal, sendo que esta última avança na contra-mão da legalidade e do discurso oficial. No caso venezuelano, a via dominante, hoje, é estatal, mas o processo se dá protegido e estimulado por discursos ideológicos que racionalizam a anulação da soberania do Estado, o qual renuncia ao monopólio do uso da força em benefício do governo e de seus seguidores –privatização do poder de coerção conduzida pelo aparelho do Estado, contra o Estado enquanto espaço público, em favor de seus tripulantes eventuais. Governo busca fundir-se ao Estado, quando autoriza e estimula a formação de grupos armados de “auto-defesa” –a referência é a “revolução bolivariana”. No caso guatemalteco, a via é societária e revela a precariedade da autoridade pública.

II. A América Latina em perspectiva

Na América Latina, em geral, e nos países estudados, em particular, os quinze anos entre 1990 e 2005 se destacam por três características gerais. A primeira é a superação de uma fase marcada pela dominação de regimes não democráticos na região. A segunda característica que podemos destacar é que todos os países estavam engajados, de diferentes formas e em diferentes velocidades, na liberalização de suas economias e na abertura de seus mercados. Por fim, houve uma nova fase no relacionamento da região com a potência hegemônica global e regional, isto é, os Estados Unidos, simbolizada por uma nova agenda, embora antigas questões fizessem ainda parte da agenda que pautava as relações entre a América Latina e os Estados Unidos.

Voltando, então, à primeira característica da região, pode-se afirmar que a América Latina se destaca ou pela volta da democracia, ou por sua confirmação e fortalecimento. Em alguns países, transcorreram sucessivas eleições presidenciais e legislativas, que sinalizaram a normalidade democrática, enquanto, em outros, as regras do jogo democrático foram estabelecidas e implementadas, levando assim à organização das primeiras eleições verdadeiramente livres, competitivas e democráticas nestes países. Assim, quando se reuniu a Cúpula das Américas, em Miami, nos Estados Unidos, em dezembro de 1994, era possível afirmar que, com a notável exceção de Cuba, todos os demais países do Hemisfério ocidental eram democracias.⁴ No entanto,

esta transição rumo à democracia não ocorreu de maneira homogênea, nem de maneira tranqüila.

Enquanto o presidente Fujimori, do Peru, operou o que acabou sendo conhecido como um autogolpe, outorgando-se poderes excepcionais, inclusive em termos legislativos, na Venezuela, a democracia foi ameaçada por uma tentativa de golpe militar em 1992, liderada alias pelo atual presidente do país, o então Coronel Hugo Chávez. Enquanto isso, no Paraguai, a cláusula democrática do Mercosul impediu o sucesso de um golpe militar e preservou as aparências democráticas, naquele país do Cone Sul. No Brasil, em 1992, levou-se às últimas conseqüências o processo de *impeachment* contra Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente democraticamente eleito no país depois da ditadura militar iniciada com o golpe de abril de 1964, mas que abusou de suas prerrogativas e foi acusado de corrupção, enquanto, no México, as eleições presidenciais de 1994 foram marcadas por inúmeros assassinatos políticos, inclusive de Luis Donaldo Colosio, o candidato do PRI, partido até então no poder. Casuísmos numerosos foram cometidos nestes mesmos anos, com particular destaque para a aprovação da possibilidade de reeleição dos chefes do poder executivo que estavam já em exercício do mandato em vários países.

A segunda característica da região foi o avanço da agenda de liberalização das economias e sua abertura à economia mundial, em resposta à aguda crise econômica que dominou a região, na década de 1980. O modelo tradicional da região, a substituição de importações, foi, paulatinamente, abandonado e substituído por economias crescentemente abertas e participativas do comércio internacional, mas que não eram inclusivas e nem representavam oportunidades para todos. O modelo que prevalecia até então, na região, e que era bastante imperfeito, foi substituído por um outro não menos problemático. Simbolizando o avanço da dupla agenda de liberalização econômica e abertura comercial, destacou-se a decisão tomada na supracitada cúpula de Miami, em 1994, de que se estabelecesse uma área de livre comércio em todo o continente, colocando, juntos, os Estados Unidos e os demais países do hemisfério. O avanço dessa agenda liberalizante no continente foi acompanhado por uma retração do Estado na economia, assim como das suas redes –formais e informais - de proteção social. Conseqüentemente, apesar de economias estabilizadas e equilibradas na América Latina, os índices de crescimento econômico da região permaneceram modestos e, principalmente, não houve redução de pobreza nem distribuição de renda. Isso causou distúrbios sociais cada vez mais freqüentes e um divórcio crescentemente acentuado

entre Estado e sociedade. As instituições tradicionais de representação perderam, aos poucos, sua representatividade e foram substituídas por outras formas de participação e representação política. Partidos políticos e sindicatos passaram a conviver com movimentos sociais -como o chamado movimento dos piqueteiros, na Argentina-, além das cada vez mais presentes representações dos povos indígenas, como na Guatemala – país estudado neste trabalho-, na Bolívia e no Equador.

A terceira característica destacada aqui é a nova fase de relacionamento da região com os Estados Unidos. Duas vertentes marcaram esta nova fase: na esfera econômica, e como já foi mencionado, aqui, desde 1994, os países da região engajaram-se em negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio no continente; no âmbito político, afirmou-se uma agenda de segurança crescentemente dominante nas relações da região com os Estados Unidos. Não que a agenda de segurança tenha sido uma novidade nas relações entre esses interlocutores, já que os conflitos na América Central na década anterior já haviam apontado nesse sentido. No entanto, o fim da Guerra Fria, a predominância de regimes democráticos e a crescente centralidade da agenda das drogas na política externa dos Estados Unidos, na região, fizeram com que as relações entre as duas regiões fossem dominadas pela questão do narcotráfico. Portanto, ao lado das certificações -processo mediante o qual o poder executivo dos Estados Unidos asseverava, ao congresso daquele país, que um certo país, de fato, colaborava com o combate às drogas-, a luta contra os traficantes de drogas foi substituindo, gradualmente, a luta contra os movimentos de guerrilha de esquerda, na agenda bilateral, entre os Estados Unidos e os países da região.

Contudo, as conseqüências da política dos Estados Unidos de combate às drogas foram negativas, na medida em que enfraqueceram as instituições locais, criminalizaram um produto –as folhas de coca-, tradicional na região e sem conotação criminosa, originalmente, ao mesmo tempo em que não alcançaram resultados positivos na erradicação do tráfico, já que as superfícies plantadas continuaram estáveis e o total de drogas escoado para o mercado consumidor norte-americano permaneceu estável. Pior ainda, aumentou o consumo de drogas nos países latino americanos, assim como os índices de criminalidade resultantes dessa nova dinâmica local, o tráfico de drogas.

Entre 1990 e 2005, a evolução política geral da Argentina pode ser dividida em três períodos: o primeiro foram os dois mandatos sucessivos de Carlos Menem na presidência da república, caracterizados por uma acelerada abertura econômica – traduzida principalmente por uma estabilização da economia e de seus índices de

inflação-, que ocasionou uma longa estabilidade política e de uma intensa aproximação dos EUA. Alias, o presidente Menem aproveitou da estabilidade econômica e passou uma reforma da constituição que lhe permitiu concorrer para sua própria reeleição. No entanto, quando ele tentou candidatar-se para um terceiro mandato, ele acabou hostilizando não apenas os demais líderes de seu partido, como os líderes dos demais poderes. O segundo período iniciou-se com a sucessão do presidente Menem. Para derrotar o que já tinha se tornado o Menemismo, a oposição se uniu e constituiu uma frente que lhe permitiu derrotar o partido justicialista. No entanto, a frente começou a desfazer-se assim que chegou ao poder, o que acabou resultando no enfraquecimento do governo, e em uma crise de proporções dramáticas para o país. A terceira fase iniciou-se com o início de 2002, com o fim da crise política que marcou a saída do presidente De La Rúa da presidência, e a chegada de um presidente interino, adversário político de Menem, embora do mesmo partido político que ele. Esta fase consolidou-se no decorrer do mandato do atual presidente, Nestor Kirshner, que consolidou a estabilidade econômica, embora em bases heterodoxas, e adquiriu uma legitimidade política que lhe permite encarar com otimismo a possibilidade de reeleição.

No Brasil, 1990 iniciou-se com o primeiro presidente democraticamente eleito chegando à presidência, um marco importante na evolução política do país que havia recém saído de uma longa ditadura militar. Mas pouco mais de dois anos depois deste marco importante, o país passou por uma crise política e institucional que se concluiu com o afastamento do presidente Collor através de um processo político e institucional. O segundo marco destes anos foi o plano econômico elaborado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que permitiu ao país finalmente resolver o desafio e a ameaça que a inflação representou para o país por muitos anos. O sucesso inicial do plano econômico levou à vitória eleitoral do mesmo Fernando Henrique Cardoso que foi eleito presidente da República, assim como a sua reeleição para um segundo mandato em 1998. A evolução política do país continuou com a vitória simbólica do Presidente Lula do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002, e da transição madura e civilizada de um governo para o outro. Várias reformas constitucionais ocorreram no país no decorrer destes anos, mas a principal reforma, isto é, a mudança de um regime presidencial para um regime parlamentar, foi rejeitada em um referendun em 1993. Em 2005, um outro referendun, desta vez sobre a proibição do comércio de armas, foi também rejeitado pelos brasileiros.

No Chile, os quinze anos em questão aqui foram caracterizados pela lenta, gradual e segura transição democrática. A saída do General Pinochet do poder em 1990 após sua derrota no referendo de 1989 ocorreu em seus termos. Estes termos incluíram importantes prerrogativas para os militares, inclusive em termos de atuação no cenário político. Mas a consolidação dos civis no poder, com sucessivas eleições presidenciais que confirmaram a aliança entre cristão-democratas e socialistas e lhe permitiram vencer todos os pleitos desde 1990. Esta consolidação dos civis no poder permitiu uma lenta diminuição das prerrogativas dos militares e sua submissão aos civis, assim como a uma lenta e gradual *limpeza* da herança da ditadura militar em termos dos abusos contra direitos humanos cometidos naquela época. Alias, a ação cada vez mais afirmativa e decidida da justiça chilena contra o General Pinochet é uma ilustração desta evolução e consolidação do sistema político chileno, e em particular, da evolução da relação entre civis e militares no país desde 1990.

Nos quinze anos, entre 1990 e 2005, o México passou por grandes transformações em sua economia, assim como em seu sistema político. O regime de partido dominante na figura do PRI passou a ser questionado e seus candidatos perderam duas eleições presidenciais sucessivas, assim como sua hegemonia no poder legislativo e nos governos locais. Por ocasião das eleições de 1994, vários candidatos foram assassinados, inclusive um candidato do próprio PRI às eleições presidenciais, Luis Donaldo Colosio, enquanto ninguém menos que o irmão do presidente Carlos Salinas de Gortari foi preso e acusado de ser um dos mandantes do crime. Presidente Salinas, que havia sido cotado até para ser o primeiro líder da OMC, caiu em desgraça e refugiou-se no exterior para escapar ao que ele chamava de perseguições políticas.

Do ponto de vista econômico, o México passou a fazer parte, com os Estados Unidos e o Canadá, de uma das mais amplas áreas de livre comércio do mundo, levando o país a abrir suas fronteiras para uma maior competição internacional –e as conseqüências sobre o tecido social no país-, ao mesmo tempo em que tornou o país atraente a investimentos estrangeiros produtivos, cujo objetivo era aproveitar a barata mão de obra mexicana para penetrar o mercado norte-americano.

Nesses mesmos quinze anos, o país tornou-se uma plataforma de exportação de drogas para os Estados Unidos, apesar de não ser produtor das mesmas. Poderosos grupos de narcotraficantes confinaram-se no país e trouxeram um importante nível de insegurança e incerteza. A sofisticação das armas usadas por esses grupos, que supera em termos de tecnologia e de potencia as armas das polícias mexicana e norte-

americana, assim como sua ousadia, têm sido fontes de preocupação e insegurança não apenas no México, como nos Estados Unidos. Os assassinatos espetaculares ou chocantes, inclusive com cortes de cabeça das vítimas, assim como a tortura praticada pelos narcotraficantes, representam uma outra indicação da crueldade que estes grupos têm adquirido no México. No entanto, enquanto os índices de corrupção da polícia mexicana e de seu aparelho de combate às drogas eram altos e indicavam a falta de efetividade da política adotada contra as drogas, o poder executivo, nos Estados Unidos, continuava certificando o México, atestando que, de fato, seu vizinho ao sul colaborava no combate às drogas.

Talvez o contraste maior a este respeito fosse com a Colômbia de meados da década de 1990. A eleição do presidente Ernesto Samper, com fortes indícios do apoio dos narcotraficantes Colombianos à sua campanha eleitoral, tornou seu país constantemente inelegível para a certificação, ao longo de seu mandato, entre 1994 e 1998. A eleição do Presidente Andrés Pastrana, em 1998, e sua adoção de um plano de paz com o movimento guerrilheiro FARC, imediatamente após sua eleição, aliás, em cumprimento de uma promessa eleitoral, ao mesmo tempo em que endurecia o tom com os narcotraficantes, devolveu o país às boas graças do governo dos Estados Unidos. Assim, e ainda durante o mandato do presidente Pastrana, entrou em ação o chamado Plano Colômbia, mediante o qual o governo dos Estados Unidos apoiou não apenas financeiramente como em termos de inteligência, treinamento e tecnologia, o governo colombiano, em sua luta contra os narcotraficantes. O fracasso da iniciativa de paz do presidente Pastrana e os ataques terroristas de 11 de setembro contra os Estados Unidos, além da ênfase deste país na luta contra o terrorismo, levaram a uma nova fase do relacionamento entre os dois países. A eleição do presidente Álvaro Uribe e sua dupla agenda -duro combate aos grupos guerrilheiros e negociação de uma anistia com os grupos paramilitares - permitiram um alinhamento total da Colômbia com os Estados Unidos. Em paralelo ao plano federal, os municípios colombianos, em particular a capital Bogotá e a cidade de Medellín, mas também Cali, tiveram uma significativa diminuição de seus índices de criminalidade, graças às ações efetivas das prefeituras e de suas polícias reformadas. Com isso, a Colômbia passou de altos níveis de insegurança política e urbana, no início da década de 1990, a índices ainda altos, embora significativamente mais baixos, nos anos subsequentes.

Na Guatemala, pode-se afirmar que a década de 1990 iniciou-se com uma abertura política e a democratização do país. A líder indígena, Rigoberta Menchú, que

ganhou o prêmio Nobel da paz, em 1992, por sua luta pacífica a favor dos direitos das populações indígenas –e que é pré-candidata presidencial às eleições de outubro de 2007-, simboliza a transição política pela qual passou o país. O acordo de paz e reconciliação, assinado em 1996, em Oslo, na Noruega, levou o país a uma nova fase em seu sistema político. Entretanto, a violência urbana e, em particular, das gangues que foram expulsas, na mesma década de 1990, das grandes metrópoles norte-americanas - de Los Angeles, sobretudo-, substituíram a violência política. Adeptos de uma sofisticação e de um requinte oriundos da cultura de gangues urbanas norte-americanas, esses grupos guatemaltecos colocam um desafio permanente e importante à segurança pública no país. Reveladoras, em termos de ousadia, são as ameaças de morte proferidas por uma dessas gangues -a mais famosa, ousada e articulada - chamada Mara Salvatrucha ou MS, contra o próprio presidente da República, Óscar Berger Perdomo, e o presidente do parlamento, por serem culpados de liderar o esforço do Estado de restabelecer a ordem pública, dismantelar as gangues, prender seus líderes e isolar seus membros. Os bons ventos que sopraram sobre a Guatemala, na primeira metade da década de 1990, foram, assim, substituídos por uma nova fonte de vulnerabilidade e insegurança no país.

Na Venezuela, é necessário distinguir dois momentos distintos: até 1999, ou seja, até a eleição de Hugo Chávez para a presidência da República, e depois de sua eleição e de sucessivas reeleições. A instabilidade política no país, notadamente marcada pela tentativa de golpe, em 1992, acima mencionada, e liderada pelo próprio Chávez, era fruto da falta de representatividade dos partidos políticos. Embora o processo eleitoral tivesse vigência, de longa data, e embora houvesse alternância no poder, o jogo entre os partidos políticos ignorava os interesses da população e não contemplava suas necessidades. O apelo populista representado por Chávez, em sua primeira campanha presidencial, em 1999, foi fundamental para levá-lo à presidência. Suas políticas populistas, nacionalistas e antiamericanas, além das seguidas reformas constitucionais que resultaram na atual constituição do país que favorece o poder executivo em detrimento dos demais poderes, e prejudica a atuação da oposição e da imprensa, acabaram por modificar as normas do jogo político, e permitiram-lhe perpetuar-se no poder, desde então. Hoje, a Venezuela continua um país violento – exibindo entre os mais altos índices de violência urbana do continente-, mas tornou-se também um país dividido entre dois pólos, ambos com características golpistas e

nenhum reconhecendo qualquer traço de legitimidade no outro e em suas reivindicações.

Na parte seguinte, discute-se como esta evolução política geral traduziu-se em termos concretos nas questões de segurança pública, e em particular nas políticas públicas sobre drogas e violência. Destaque particular é dado ao funcionamento dos sistemas de justiça de cada país e a sua evolução no decorrer dos quinze anos da atual pesquisa.

III. Características da violência criminal e das instituições

Não se podem destacar características comuns a todos os países da amostra, por existirem grandes disparidades entre eles. Assim, não há semelhanças nem em termos de índices de homicídio, nem em termos de tipos de crime, nem em termos de organização do sistema de justiça dos países da amostra. No entanto, em relação à questão da corrupção, presente em todos os países, o Chile se destaca como o país menos corrupto da amostra, apesar da imprensa referir-se a este assunto de maneira insistente. A violência policial representa também uma característica comum a toda a região. Disso tudo decorre uma sensação de violência muito grande em toda a região, apesar dos índices de homicídio mostrarem que alguns países são muito mais violentos que outros. Por fim, pode-se distinguir entre os países que sofrem de maneira expressiva com a violência criminal decorrente do tráfico de drogas (Colômbia, Brasil, México) e os demais.

Na Colômbia, o índice de homicídios dolosos é o mais alto dos países da amostra, e varia de acordo com as fontes de 63 a 84 por 100.000 habitantes. Os crimes mais problemáticos são as violações dos direitos humanos, tanto pelas forças policiais quanto pelos grupos guerrilheiros e as milícias armadas, os seqüestros de indivíduos, tanto por motivos financeiros quanto por motivos de propaganda ou de negociação política, sendo os casos mais ilustres dos anos de referência do presente estudo a série de seqüestros do início da década de 1990, quando os narcotraficantes, encabeçados pelo então famoso Pablo Escobar, chefe do chamado Cartel de Medellin, um dos mais poderosos e articulados cartéis de traficantes de drogas da história do país, patrocinaram e organizaram uma onda de seqüestros de ilustres membros da sociedade civil –entre os quais jornalistas e empresários ilustres assim como a filha de um ex-presidente da República - com o objetivo de negociar com o governo com o governo de então –sob a presidência de César Gaviria Trujillo - a lei das extradições que o país havia passado e

segundo a qual os narcotraficantes colombianos perseguidos pela justiça norte-americana poderiam ser extraditados para os EUA onde seriam julgados e cumpririam sua pena de prisão, em uma brecha significativa do exercício da soberania por parte do país, que estava aceitando extraditar seus próprios cidadãos como se fossem estrangeiros. O segundo episódio significativo do período coberto por este estudo –e ainda hoje não resolvido - é o caso da ex-senadora e então candidata à presidência da República Ingrid Betancourt que foi seqüestrada em 23 de fevereiro de 2002 pelas Farcs. Neste segundo episódio, como em muitos outros perpetrados pelas Farcs –fala-se de 840 seqüestros só para o ano de 2001 por parte daquela organização, embora estes números tenham diminuído significativamente no decorrer da presidência de Uribe- as Farcs procuravam publicidade para sua causa, mas também –e principalmente- o pagamento de fianças para financiar suas ações. Outros crimes significativos e impactantes na Colômbia são os desaparecimentos de críticos dos grupos armados, e que são evidentes casos de terror político e de repressão das vozes críticas e dissonantes, tanto dos narcotraficantes, quanto da guerrilha, quanto das milícias. Os assassinatos e os deslocamentos forçados de grupos da população representam uma outra fonte de crimes problemáticos no país, e estas três últimas modalidades de crimes –seqüestros, desaparecimentos e assassinatos- representam uma ameaça permanente para a liberdade de expressão. O tráfico de drogas, já que o país é um dos principais produtores de cocaína do hemisfério ocidental e uma das principais fontes de sua exportação para a América do Norte e para a Europa, representa também uma importante fonte de crimes na Colômbia. Por fim, a violência contra estrangeiros é muito alta na Colômbia.

Existem dois tipos de polícia na Colômbia. A primeira é a Dirección de la Policía Judicial y Investigación, um tipo de polícia judiciária e a segunda é a Policía Nacional, com subdivisão em grupos especiais: patrulhas radio-controladas; anti-mugging; patrulhamento privado; polícia rodoviária; polícia turística; polícia juvenil; polícia ferroviária; operações especiais; anti-sequestro; extorsão e narcóticos; carabineiros. A primeira polícia é submetida ao controle dos prefeitos e governadores enquanto a segunda responde aos comandos do governo central em Bogotá, embora ambas tenham uma esfera de atuação local. Na Colômbia, a confiança nas polícias está em crescimento devido às reformas ocorridas em ambos tipos de polícia, reformas estas que foram iniciadas –e encontraram seus primeiros sucessos- no nível das prefeituras, mas que encontraram ecos no nível nacional, principalmente desde o início do primeiro governo do atual presidente Uribe. Quanto à investigação policial, ela é comprometida

devido ao envolvimento das autoridades nelas, modificando seus resultados e suas conclusões, o que resulta em sua falta de legitimidade.

Devido à força dos narcotraficantes e das guerrilhas, há inúmeros relatos na imprensa sobre a corrupção das autoridades públicas por parte destes dois tipos de grupos. Com isso, as principais vítimas da violência política no país são os militantes dos direitos humanos, que se confrontam ao aparelho do Estado, mas que são principalmente vítimas dos narcotraficantes, das guerrilhas, e das milícias.

Por outro lado, devido às mudanças políticas que ocorreram no decorrer do primeiro mandato do presidente Uribe, e que resultaram, entre outras coisas, na reeleição tranqüila e fácil, e ainda no primeiro turno, do presidente nas eleições presidenciais de 2006, as instituições políticas colombianas estão gozando de uma legitimidade crescente. No entanto, a segurança privada continua sendo uma importante característica do país, seja quando se trata dos mais ricos e afluentes que contratam serviços de segurança privada seja na guerrilha, nos narcotraficantes e nas milícias privadas que “acertam contas” fora das instituições e fora da justiça e da legalidade. Como resultado de todos esses fenômenos extra-oficiais e essas pressões não-institucionalizadas e fora dos parâmetros legais, tanto por parte das autoridades quanto por parte do narcotráfico, da guerrilha e das milícias armadas, a liberdade de imprensa encontra-se comprometida, e os jornalistas exercem muitas vezes autocensura por medo de violentos “acertos de conta”, embora não oficiais.

A taxa de homicídios dolosos na Guatemala é a segunda mais alta da amostra de países latino-americanos estudados nesta amostra, e varia, de acordo com as fontes entre 47 e 75.3 homicídios por 100.000 habitantes. Durante o período investigado neste estudo (1990-2005), os crimes mais problemáticos no país foram às múltiplas e multifacetadas violações dos direitos humanos, por todos os atores, embora um esclarecimento seja necessário a este respeito: enquanto no início do período, o Estado era um ativo participante nestas violações dos direitos humanos, com a democratização do país, estas violações têm se limitado cada vez mais às gangues e a atos isolados das forças de polícia. Alias, as gangues, e especialmente aquelas vindas dos EUA, têm sido uma das principais fontes de criminalidade na Guatemala. Outros tipos de crime muito comuns no país são a violência contra as mulheres assim e a intimidação da imprensa.

Na Guatemala, existe apenas uma polícia, que é a Polícia Nacional Civil, que é subordinada ao chamado Ministro de Gobernación. Portanto, esta polícia atua de maneira uniforme e unificada em todo o território nacional. Por ser um pólo de

violência e devido ao fato da investigação policial ser comprometida pela corrupção e pelo corporativismo, e até a democratização do país, pelos abusos de poder, a confiança da população nesta polícia é baixa. Mas ao seu lado, existem também patrulhas de autodefesa civil, como existem grupos paramilitares que fazem a segurança local. Consequentemente, existem várias empresas privadas que lidam com a questão de segurança, assim como existem justiceiros e outros meios informais para a garantia da segurança dos indivíduos.

As principais vítimas da violência no país têm sido os ativistas de direitos humanos e a mídia, apesar da evolução democrática da Guatemala que –pelo menos - eximiu o Estado de qualquer responsabilidade nestas violências. Este paradoxo –Estado democrático e contínuos abusos dos direitos humanos por grupos extra-estatais - evidencia a fraqueza institucional da Guatemala. O crime organizado é extremamente atuante no país, na forma das gangues, e principalmente aquelas oriundas dos EUA. O crime organizado atua no narcotráfico e nas outras formas de contrabando e pirataria, participa ativamente da corrupção, nos seqüestros e no roubo de carros. O resultado de todas estas violações e violências é que a liberdade de imprensa na Guatemala é comprometida.

Na Venezuela, como na Colômbia e na Guatemala, a taxa de homicídios dolosos é extremamente alta, mesmo se não atinge o nível dos dois outros países. No entanto, é importante salientar que esta taxa tem crescido de maneira nítida neste país, enquanto na Colômbia, ela tem diminuído. Assim, enquanto havia 11 homicídios dolosos por cada 100.000 habitantes na Venezuela em 1991, em 2003, esta taxa subiu para 42 homicídios por cada 100.000 habitantes. Os crimes mais problemáticos neste país são os seqüestros e o latrocínio. Na Venezuela, existem cinco tipos de polícia: a chamada Guardia Nacional, que é o principal órgão de polícia; a polícia de inteligência, chamada de Dirección de Seguridad e Inteligencia Policial; Policia Técnica e Judiciária; a polícia de trânsito; e as Polícias metropolitanas e forças municipais, encarregadas do policiamento local. Cada uma destas polícias é subordinada a uma autoridade diferente, dependendo de seu nível e sua esfera de atuação, que podem tanto ser federal como departamental. Na Venezuela, a criminalidade é difusa e generalizada, e provoca uma alta sensação de insegurança entre os indivíduos. Além do mais, a investigação policial é comprometida pelas ineficientes mal preparadas e mal equipadas polícias técnica e judiciária, resultando em uma baixa confiança na polícia.

No decorrer dos últimos anos, a violência política tem aumentado na Venezuela, especialmente contra oposição. No entanto, em 11 de abril de 2002, houve um golpe de Estado relâmpago contra um presidente democraticamente eleito -Hugo Chávez- e com o apoio explícito e entusiasmado desta mesma oposição, principalmente quando um de seus líderes, Pedro carmona, presidente da Fedecamaras, Federação das Câmaras de Comércio, assumiu por poucas horas a presidência da República antes do retorno triunfal de Chávez ao poder. É verdade que as reformas constitucionais e institucionais que o presidente Chávez tem instituído no país têm resultado em uma preponderância institucional do poder executivo que tem, inclusive, comprometendo a independência dos demais poderes, e deixando o Presidente Chávez com poderes excepcionais e incompatíveis com o funcionamento normal e tradicional das instituições democráticas, apesar de contar nisso com a colaboração não-intencional da oposição. Assim, quando a oposição boicotou as eleições legislativas de dezembro de 2005 e permitiu a eleição de uma câmara dos deputados composta exclusivamente com seguidores de Chávez. Por sua vez, estes, por exemplo, deram, em janeiro de 2007, amplos poderes legislativos a Chávez, que pode exercer estas prerrogativas durante oito meses. Uma outra instituição que tem padecido de maneira dramática desta preponderância do poder executivo é a imprensa. Assim, e por vários anos seguidos agora, a liberdade de imprensa tem sido comprometida pela perseguição governamental, e em particular, devido à Lei de 2005, que deu novos e importantes poderes ao governo para manter a imprensa sob controle. Um episódio significativo e revelador a este respeito, embora caia fora do período deste estudo, foi a não renovação, em maio de 2007, da licença de um canal de televisão que o governo identificava com a oposição, e que provocou uma condenação internacional e generalizada da atitude do governo do presidente Chávez.

O índice de homicídios dolosos da Argentina, de 5,83 para cada 100.000 habitantes em 2005, é um dos mais baixos do hemisfério ocidental, e só é maior que o índice de homicídios dolosos do Chile na amostra estudada na presente pesquisa. No entanto, as pesquisas de opinião e a imprensa revelam uma grande sensação de insegurança entre os argentinos, sensação esta que vem crescendo no decorrer das últimas décadas. Este –relativamente- baixo índice de homicídios dolosos na Argentina traduz-se por uma criminalidade diferente da criminalidade da maioria dos demais países da amostra. Assim, a corrupção política, muitas vezes gerada e gerenciada por máfias de crime organizado, além da corrupção policial, assim como a desordem gerada pelos chamados piqueteiros são os crimes mais problemáticos do país.

Existem três polícias na Argentina, todas submetidas ao ministério do Interior, e sua esfera de atuação é simultaneamente nacional e provincial. As investigações policiais são comprometidas pela já mencionada corrupção policial e pelo envolvimento das autoridades nelas, como no caso da investigação de um ataque terrorista contra um centro da comunidade judaica em Buenos Aires conhecido como AMIA em julho de 1994, e na qual as interferências das autoridades foram múltiplas. Por estes motivos, a performance da polícia é consistentemente fraca, e a população tem uma baixa confiança nela.

A corrupção constitui uma das principais mazelas da Argentina, e uma fonte de insatisfação permanente da população com seus líderes e suas autoridades. A corrupção de juizes, novamente como no caso da AMIA, quando a procuradoria Argentina acusou um membro do Hezbollah libanês pelo atentado, mas sem conseqüências diretas palpáveis, assim como o escândalo da compra de senadores por parte do governo Menem em 1998 ou ainda os seguidos escândalos de corrupção envolvendo o presidente Menem e sua família, alguns destes inclusive com dimensão internacional, são exemplos reveladores do grau de extensão e os níveis atingidos pela corrupção no país.

As instituições argentinas passaram por um significativo motivo de crise na virada do século. A crise econômica que marcou o mandato do Presidente Fernando De La Rúa se traduziu por uma crise institucional também. A acima mencionada sucessão de presidentes em poucos meses, e o não funcionamento da instituição bancária levou a população a uma descrença nas instituições nacionais, e por muito tempo, indivíduos como o ex-presidente De La Rúa, ou mais ainda, o ex-ministro da economia Domingo Cavallo não podiam sequer andar pelas ruas da cidade por correrem riscos de agressão física por parte da população. No entanto, a imprensa, que goza de uma grande liberdade, continuou sendo uma das principais instituições argentinas, apesar das turbulências e da crise generalizada.

No Chile, o índice de homicídios dolosos é o mais baixo da amostra estudada aqui, e era em 2005 de apenas 1,8 por cada 100.000 habitantes. O período estudado aqui sucede à primeira eleição presidencial pós-Pinochet no país, e a eleição de Patricio Aylwin como presidente após a longa e conturbada ditadura militar. Por isso, e ao contrário do período que o antecedeu imediatamente, este período não se destaca pelos abusos dos direitos, mas, pela apuração e pelos resquícios dos abusos contra os direitos humanos que haviam ocorrido no período anterior. A este respeito, é importante salientar as múltiplas acusações e queixas de condescendências com os agressores

contra os direitos humanos no país durante a ditadura de Pinochet. No entanto, uma nova modalidade de criminalidade no país tem sido a recorrente acusação de terrorismo contra comunidade indígena no sul do país, e que resulta do perigoso exercício de criminalização dos movimentos sociais em geral, e das comunidades indígenas em particular.

No Chile, há duas polícias que, segundo a constituição, estão subordinados ao ministério encarregado da Segurança Pública. No entanto, e devido à herança do período de ditadura militar, há na prática uma dupla dependência dos chamados Carabineiros. Operacionalmente, eles dependem do Ministério do Interior, enquanto administrativamente, mantêm uma dependência –em decorrência dos resquícios da ditadura militar- do Ministério da Defesa. Os Carabineiros atuam no plano nacional, e gozam de uma alta confiança por parte da população civil, de fato a confiabilidade mais elevada na América Latina. Assim, cerca de 64% da população tem “alguma” ou “muita” confiança na polícia, número significativamente mais elevado que nas forças armadas, no congresso e no judiciário. Paradoxalmente, os Carabineiros continuam sendo acusados, mesmo depois do fim da ditadura militar, de violência e tortura. Com isso, um dos principais desafios para a reforma do sistema de justiça chileno continua sendo a subordinação dos Carabineiros à justiça civil. Portanto, a alta confiabilidade dos Carabineiros se deve em parte à eficiente investigação policial –exceto quando se trata de crimes contra os direitos humanos-, embora a organização internacional não governamental de defesa dos direitos humanos, Human Rights Watch, considere o Chile o país com melhor situação atual e os avanços mais significativos no continente.

No Chile, a corrupção é pouca mas consistentemente presente no noticiário daquele país, e é principalmente relacionada com o "abafamento" dos casos de violação de direitos humanos por parte do Estado. Além dos abusos contra os direitos humanos durante a ditadura de Pinochet, uma outra fonte de violência política vem crescendo em importância no decorrer dos últimos anos. Trata-se da violência contra os Mapuches, no centro e no sul do país, e da criminalização deste movimento social, isto é, da luta daquele povo indígena por seus direitos sociais. A denominação do movimento social Mapuche como grupo terrorista pelo governo Ricardo Lagos, e a aplicação das leis antiterroristas àquele movimento, com a prisão de seus líderes e sua condenação em processos cuja lisura tem sido questionada, tem sido condenada por várias organizações de defesa dos direitos humanos, inclusive pela ONU. Não é de se estranhar, portanto, que as principais vítimas da violência política tenham sido nos últimos anos os índios

Mapuches, além dos militantes de direitos humanos, e os jornalistas, já que até há pouco, havia ainda no país uma lei de censura branda, resquício da ditadura de Pinochet, e vigente no país contra aqueles que ofendem as autoridades. Havia também até há pouco tempo uma lei que protegia as autoridades de calúnia. No entanto, e após um longo processo política e arrastadas negociações, estas diferentes leis e entraves à liberdade de expressão foram sendo abolidas, e o Chile foi estabelecendo e institucionalizando um alto nível de liberdade de expressão para seus meios de comunicação de massas.

No México, a modalidade de crime mais presente é destacadamente o narcotráfico, que representa uma ameaça para vários setores da sociedade mexicana. Os narcotraficantes corrompem políticos e militares nos mais altos escalões, e garantem sua segurança e sua permanência graças a este mecanismo. A segunda modalidade de crime muito comum no país é a violência contra as mulheres, principalmente na cidade de Juarez. Observa-se a este respeito que a criminalização do estupro no México – e a aplicação destas novas leis- é um processo relativamente recente, e remonta aos meados da década de 1990. Por fim, e da mesma forma que na Guatemala, as gangues, principalmente aquelas oriundas das comunidades de imigrantes nos EUA, estão crescendo em número e em presença, e atuam nos grandes centros urbanos onde têm um considerável impacto sobre o cotidiano da população.

No México, acrescentou-se recentemente, durante o mandato do Ex-Presidente Vicente Fox, uma polícia para combater o crime organizado, que veio ser acrescentada à polícia tradicional, que tem uma atuação tanto nacional quanto provincial, e que está subordinada a chamada Secretaria de Segurança Pública. Quanto à polícia anticrime organizado, ela é subordinada ao Procurador Geral da República, que é quem preside o Ministério Público. Um dos motivos da criação da nova polícia anticrime organizado foram os sucessivos escândalos de corrupção no combate ao narcotráfico, que resultaram em sucessivos vexames para os governos mexicanos, assim como a baixa confiança na polícia devido aos graves abusos dos direitos humanos, das prisões arbitrárias e das acusações de tortura nas delegacias de polícia. Além disso, as investigações policiais são ineficientes devido a pouca capacitação, aos fracos meios de investigação, e ao espírito corporativo que domina a polícia. A ineficiência da polícia tradicional mexicana, especialmente no combate ao narcotráfico, tem representado um motivo de preocupação não apenas para as autoridades mexicanas, como para o senado norte-americano. O conjunto destes motivos levou as autoridades mexicanas a

considerar o crime organizado na pauta central da agenda de segurança pública e a criar a nova polícia que é suposta ser mais eficiente, mais capacitada, e menos corrupta que a primeira. No entanto, é possível duvidar do eventual sucesso desta força policial, já que as mais altas autoridades do país têm sido sistematicamente acusadas de envolvimento com o crime, seja como facilitadores do crime, seja atuando diretamente.

A violência no México tem atingido níveis muito altos e características muito cruéis. A guerra entre os cartéis de traficantes de drogas e os paramilitares tem atingido a totalidade do território nacional, com execuções sumárias permanentes, inclusive em forma de decapitação recentemente. Além dos membros dos dois grupos em conflito e a população civil, os jornalistas e os militantes de direitos humanos são as principais vítimas desta violência. Entre estes dois últimos grupos, muitos são mortos no exercício da sua profissão, enquanto outros foram obrigados a fugir do país e a buscar refúgio no exterior para escapar às ameaças proferidas contra eles. Com isso, e embora não seja de maneira oficial e institucionalizada, a liberdade de imprensa encontra-se de fato cerceada e os jornalistas exercem autocensura para se preservar e preservar suas família. Nas regiões e vizinhanças onde os narcotraficantes exercem uma grande influência – como na Baja Califórnia e em Juarez-, assim como nas regiões onde grupos insurgentes –e principalmente no Chiapas onde os neo Zapatistas e em Oaxaca onde e ELN têm uma presença marcante- as instituições nacionais oficiais não têm uma grande legitimidade. Os indivíduos e grupos temem e recorrem mais naturalmente a estes grupos não estatais que aos representantes do Estado.

Por fim, no Brasil, o índice de homicídios dolosos por 100.000 habitantes é de 27, alto quando comparado aos padrões argentino e chileno, mas mais moderado do que os casos de Guatemala, Colômbia e Venezuela. Os crimes mais problemáticos são os homicídios e outros crimes letais, com armas de fogo, no âmbito de conflitos interpessoais e, crescentemente, do tráfico de armas e drogas; o controle tirânico de territórios onde vivem comunidades pobres, em grandes cidades; as ações de milícias formadas por policiais e que atuam como seguranças privadas informais e ilegais; a violência doméstica e de gênero contra a mulher; o abuso e exploração sexual comercial contra crianças e adolescentes; os crimes contra o patrimônio (roubos e furtos); os crimes do Estado (brutalidade policial); e a lavagem de dinheiro e corrupção pública, envolvendo o crime organizado. No Brasil, existe uma polícia federal; uma polícia rodoviária federal; 27 polícias militares (ostensivas, preventivas, uniformizadas), uma por Estado e no Distrito Federal; 27 polícias civis (judiciárias, investigativas), uma por

Estado e uma no Distrito Federal. O ciclo do trabalho policial é fraturado, cabendo à PM as ações ostensivas e à Polícia Civil a investigação. Esta investigação, entretanto, só terá valor legal para transformar-se em processo judicial se for considerada suficientemente instruída pelo Ministério Público, cuja denúncia converte o procedimento inicial (chamado inquérito policial) em processo criminal (recepcionado pela Justiça, à qual caberá prolatar a sentença). Há algumas centenas de guardas civis municipais (subordinadas aos prefeitos), mas elas não têm autoridade policial e não são reconhecidas como instituições de segurança pública, ainda que, na prática, cada vez mais atuem como tais. As polícias federais subordinam-se ao Ministério da Justiça, órgão do governo federal e atuam em todo o país, sendo que a PRF tem sua jurisdição restrita às rodovias federais; as demais polícias subordinam-se aos governadores dos Estados e do Distrito Federal e atuam em seus respectivos estados –o que inclui, portanto, os municípios. Quanto à investigação policial, ela é precaríssima. A PF tem surpreendido positivamente, mas as polícias civis, com raras exceções, praticamente não investigam. As prisões têm se dado sobretudo por flagrante. A perícia, com frequência, tem sido sucateada. Por fim, a confiança na polícia varia conforme o Estado e a polícia, embora de modo geral, é muito baixa, com a exceção da polícia federal.

A corrupção tem se revelado extremamente elevada, variando, contudo, entre os Estados e as instituições. As polícias e as instituições políticas são as mais desgastadas por casos graves de corrupção que vieram a público. Ultimamente, o Judiciário também se mostrou seriamente envolvido em casos rumorosos. Quanto à violência política, no meio urbano ela não existe, salvo exceções isoladas, motivadas por interesses individuais bastante limitados ao âmbito privado –a ponto de sequer merecer o qualificativo de política, tal violência. No meio rural, entretanto, a violência é antiga e persistente. É praticada, sobretudo, contra os trabalhadores rurais, os quais se organizaram em um movimento, chamado MST (Movimento dos Sem Terra), originalmente definido pela bandeira da reforma agrária, mas, atualmente, redefinido por uma pauta mais abrangente e radical, dirigida a horizontes francamente socialistas. Desde a criação do MST, os camponeses, pequenos agricultores e assalariados rurais não têm sido apenas vítimas. Algumas vezes, têm sido acusados de perpetrar violência.

As principais vítimas do crime mais grave, isto é, do crime letal, são os jovens pobres e negros, do sexo masculino, entre 15 e 24 anos, moradores das áreas mais pobres das cidades. Quanto à legitimidade institucional, as instituições públicas gozam de plena legitimidade formal e se consolidaram, desde a promulgação da Constituição

democrática, em 1988, encerrando o ciclo autoritário, iniciado em 1964, com o golpe militar. Todavia, as desigualdades, sobretudo no acesso à Justiça, assim como os casos ostensivos de corrupção pública têm corroído, sistemática e continuamente, a legitimidade, particularmente da representação política, do ponto de vista das classes populares e mesmo das camadas médias. O crime organizado tem se desenvolvido, articulando distintos segmentos, da polícia à política, passando pela magistratura. Por sua parte, a segurança privada emprega pelo menos o dobro da segurança pública (1 milhão e 200 mil profissionais; e 550 mil policiais). Muitos policiais –talvez a maioria– trabalham em ambos os setores, o que é ilegal, mas tolerado, porque viabiliza o pagamento de baixos salários por parte do poder público. A ausência de fiscalização – intencional, porque comprometeria o financiamento privado da segurança pública, em função da insuficiência do orçamento público– permite e, indiretamente, estimula o desenvolvimento não só de práticas informais, como de dinâmicas efetivamente criminosas dos mais diferentes tipos. Os tipos mais perversos são as milícias, formadas por policiais, que dominam territórios e comunidades, chantageando a população e cobrando taxas por toda circulação de mercadorias. No Brasil, como na Argentina por exemplo, a liberdade de imprensa é ampla e irrestrita.

IV. Crime Organizado, Drogas, Corrupção Pública e suas Configurações Variáveis

	Colômbia	Guatemala	Venezuela	Argentina	Chile	México
Crime Organizado com Drogas	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Corrupção Pública	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
Monopólio dos Meios de Coerção pelo Estado	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Privatização Societária dos Meios de Coerção	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Aparelhamento	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM

do Estado ou sua captura político-corporativo-ideológica (confundindo-se governo com Estado)						
Privatização dos Meios de Coerção Induzida pelo Estado	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Segurança Pública é um major issue na percepção social	SIM	Sim	SIM	SIM	SIM	SIM
Segurança Pública é um	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM

major issue segundo patamar alcançado pelos dados criminais						
Há enclaves de soberania ou perda de controle territorial por parte do Estado?	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Os enclaves se associam à dinâmica das drogas?	SIM	SIM/NÃO	NÃO	----	----	SIM/NÃO
A tendência nacional em curso sinaliza	AMPLIAÇÃO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO	ESTABILIZAÇÃO DO QUADRO ATUAL	AGRAVAMENTO DO QUADRO ATUAL	AMPLIAÇÃO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO	AMPLIAÇÃO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO	ESTABILIZAÇÃO DO QUADRO ATUAL

ampliação do controle democrático, estabilização ou agravamento?						

Acrescenta-se, abaixo, o caso do Brasil:

	Brasil					
Crime Organizado com Drogas	SIM					
Corrupção	SIM					

Pública						
Monopólio dos Meios de Coerção pelo Estado	NÃO					
Privatização Societária dos Meios de Coerção	SIM (no caso das milícias, que são formadas, entretanto, por policiais)					
Aparelhamento do Estado ou sua captura político-corporativo-ideológica (confundindo-se governo com Estado)	Não e SIM					
Privatização dos Meios de Coerção Induzida pelo	NÃO					

Estado						
Segurança Pública é um major issue na percepção social	SIM					
Segurança Pública é um major issue segundo patamar alcançado pelos dados criminais	SIM					
Há enclaves de soberania ou perda de controle territorial por parte do Estado?	SIM					
Os enclaves se associam à dinâmica das drogas?	SIM					

<p>A tendência nacional em curso sinaliza ampliação do controle democrático, estabilização ou agravamento?</p>	<p>AGRAVAMENTO</p>					
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------	--	--	--	--	--

Observamos que o Estado sofreu um processo de apropriação e aparelhamento por corporações e partidos políticos, tradicionalmente, na Argentina e no México, nas modalidades populistas consagradas pelos peronismos e pelo PRI. A Venezuela ingressou a todo vapor nesse terreno, recentemente, e o Brasil hesita nas fronteiras desse modelo, com suas especificidades, entre as quais se destaca o vigor das instituições democráticas, a despeito de suas vulnerabilidades e da pregnância do patrimonialismo. Colômbia e Guatemala saíram de guerras civis, com características distintas, mas, em ambas, a atuação dos Estados Unidos foi decisiva. O Chile, em quase todos os aspectos, é uma exceção, na região. A violência alcançou patamares trágicos no Brasil, na Venezuela, na Guatemala e no México, enquanto vem sendo reduzida, aceleradamente, na Colômbia.

O caso colombiano é particularmente interessante, porque convivem políticas municipais criativas, que articulam ações preventivas com reforma policial, no âmbito do que se convencionou denominar segurança cidadã, sobretudo em Bogotá e Medellín, mas também em Cali, com esforços pacificadores, com anistia e reinserções financiadas, e com o Plano Colômbia, orientado para a guerra às drogas, sob inspiração norte-americana, cujos gastos bilionários não têm conseguido reduzir o consumo, o preço e a qualidade das drogas, acessíveis em seu mercado interno (o custo da guerra às drogas, arcado pelos EUA, é de 20 bilhões de dólares anuais).

A única unanimidade na América Latina parece ser o medo, a sensação de insegurança, a preocupação crescente e intensa com o tema –sensação que não encontra correspondência fática no Chile e mesma na Argentina, contrastando-se a magnitude dos fenômenos com a virulência das impressões difusas.

O crime organizado penetrando o Estado, associado às drogas, é fenômeno, hoje, presente na Colômbia, no México e no Brasil, mas os únicos países em que o sacrifício da soberania é estimulado pelo Estado, por razões distintas, mas sempre perigosas, são: Brasil, Colômbia, Venezuela e México.

A conclusão a que chegamos, em síntese, é a seguinte: (1) Patrimonialismo e capitalismo moderno convivem e se redefinem mutuamente, na América Latina. (2) Perda de lugar estratégico -em função de fatores que complexificam as sociedades, a economia e a vida política, atuando sobre as instituições- degrada o patrimonialismo em crime organizado. (3) A economia política das drogas, onde se impõe e exerce influência, potencializa esse processo. (4) O quadro descrito engendra uma oportunidade, a despeito de seus imensos riscos civilizacionais: dado o contexto

referido, pode ocorrer a revitalização da democracia, de tal forma e em tais condições que à luta por sua reafirmação envolva a construção da ordem (segurança e legitimidade) com acesso menos desigual à Justiça.

Não seria razoável encerrar este *paper* sem registrar nossa posição crítica relativamente a uma variável decisiva, até aqui negligenciada: a política de drogas proibicionista e criminalizante. As drogas só atuam como vetor de agravamento das dinâmicas perversas porque são ilegais, tornando-se, então, objeto valioso de uma economia tão informal quanto poderosa. É curioso e paradoxal que os Estados Unidos da América, depois de ter vencido a guerra fria, demonstrando ao mundo a indestrutibilidade do mercado, e sua incrível capacidade de resistir a controles repressivos por parte de Estados autoritários, seja, hoje, o principal protagonista político, na cena internacional, de um empreendimento até agora derrotado e fadado, inapelavelmente, ao fracasso: a tentativa, ao custo de bilhões de dólares e milhares de vidas, de reprimir o mercado de drogas.

Claro que há razões políticas, simbólicas e econômicas a sustentar essa posição anti-liberal, anti-mercado e absolutamente irrealista. Não é à toa que se constituiu uma verdadeira indústria anti-drogas, movimentando fortes interesses. No entanto, a irracionalidade da criminalização se manifesta desde a arbitrariedade da seleção das substâncias vedadas, até a suposição de que a oferta pode ser contida face à pressão de uma demanda crescente. Sabe-se que, em decorrência do consumo crescente, os obstáculos à produção e comercialização funcionam como estímulos, porque elevam as taxas de lucro dos operadores, na exata medida em que aumentam os riscos envolvidos nas operações. Além disso, a judicialização e a politização da economia drogas as conduz ao centro do poder, recrutando funcionários e formando as redes clandestinas que caracterizam o crime organizado. O resultado é violência urbana desmedida e corrupção pública avassaladora, colocando em risco a própria legitimidade das instituições democráticas.

A salvação eventual das vidas dos possíveis dependentes, protegidos do flagelo das drogas pela política proibicionista, torna-se cada vez menos provável, dada a impotência policial ante o ímpeto do mercado. Além disso, custaria menos e teria mais êxito o eventual deslocamento de recursos para a salvação dessas vidas via saúde pública, educação e cultura. Salvá-las ao preço de muitas outras, destruídas nas guerras fratricidas provocadas pela criminalização, não parece fazer sentido. Além do mais, um novo repertório de substâncias chega ao mercado, com perfis inteiramente diferentes,

ainda mais refratárias a qualquer pretensão de controle repressivo. Esse fato, em breve, talvez transforme as drogas ilícitas que, hoje, são objeto de nossa preocupação, em peças de museu e matéria para a memória histórica.

E o que dizer dos princípios matriciais do liberalismo, aqueles que nos inspiram ainda hoje, quando a democracia ocidental é agredida e ameaçada por tantas formas de terror e fundamentalismo teocrático? O que dizer do princípio da livre escolha individual, no espaço privado, distante de Leviatã? Quando o consumo de uma substância não se traduz em comportamento que possa atingir o direito de terceiros, por que deveria e, legitimamente, poderia ser reprimido? O modo pelo qual temos lidado com o álcool e o tabaco, as drogas mais destrutivas, não é superior a qualquer alternativa criminalizante? Por último, a pergunta decisiva: o proibicionismo não está promovendo extensiva criminalização da pobreza, nos países da América Latina?

Desejaríamos que essas questões inquietassem nossos leitores e os estimulassem a discuti-las sem preconceitos e sem que o necessário realismo se converta em reificação imobilista do *status quo* internacional.

¹ Os países escolhidos para a comparação foram sugeridos pela coordenação geral do projeto. Há sempre boas razões para incluir mais países, sobretudo teria sido conveniente estudar os casos da Bolívia e do Peru, os quais certamente merecerão prioridade em um próximo desdobramento da pesquisa.

² Trata-se, como de vê, de um movimento cripto-kantiano historicizado, portanto, mas, nem por isso, cativo do hegel-marxismo, porque refratário à escatologia teogônica da dialética.

³ A politização negativa da economia realizava-se privatizando-se o público, via instauração ou manutenção de estrutura institucional que legitimava privilégios e via procedimentos padronizados que preservavam e aprofundavam desigualdades.

⁴ O Presidente Jean Bertrand Aristides, que tinha sido deposto por um golpe militar, havia recém regressado a seu país e a seu cargo, restabelecendo, com isso, um semblante de normalidade democrática naquele que é considerado o país mais pobre do continente.