

Governança Híbrida: a fragilização da democracia mexicana pelo crime organizado

BIANCA PINHEIRO

A discussão sobre a crise da democracia na América Latina abrange diferentes dimensões, desde falhas institucionais até deficiências socioeconômicas. Levando em conta tais elementos, é necessário trazer ao debate o que, de fato, constitui uma democracia e quais atores participam do processo de sua deterioração. Dessa forma, destacam-se duas possíveis definições de democracia: uma como regime político-institucional e outra como um canal de garantia de direitos humanos para uma população. A partir destas percepções, aponta-se o crime organizado como um agente anti-democrático, tanto por seu papel na fragilização das instituições democráticas, quanto na violação de direitos e liberdades fundamentais.

Nesse contexto, o México constitui um evidente exemplo de uma democracia em crise. O Estado mexicano é, de forma geral, classificado como um regime falho. A título de exemplificação, o Relatório da Democracia, do Instituto V-Dem (2024, p.18), tipifica o México como uma democracia em processo de "autocratização", observando-se um declínio significativo nos últimos anos no que tange "o grau de participação da sociedade na deliberação sobre as políticas." Nesse cenário, o crime organizado contribui para tal instabilidade por meio da governança híbrida. Este fenômeno trata da imposição, por parte de grupos criminosos, de certo controle social sobre as regiões onde atuam, subjugando as populações locais a sua autoridade violenta. Em uma conjuntura híbrida, as leis instituídas pelo Estado e as práticas coercitivas do crime organizado coexistem e, até mesmo, se confundem, em decorrência da associação operacional entre o Estado e os grupos armados.

Nesta análise, serão abordadas as formas como as organizações criminosas, dado seu violento poder de coerção, reforçam, historicamente, a fragilização democrática do México. Considerando as duas interpretações de democracia e o conceito de governança híbrida, serão destacados como os cartéis contaminam as

instituições formais e impedem o pleno exercício de direitos humanos por parte da população mexicana, impondo grandes desafios aos líderes atuais para encontrar soluções duradouras a esses problemas estruturais históricos.

Democracia como regime político

A democracia é comumente definida como um regime político caracterizado por práticas e instituições específicas, como eleições livres e justas, sufrágio universal e proteção das liberdades fundamentais. Tendo em vista estas condições, Mainwaring e Pérez-Liñán (2023) introduzem o conceito de “aprofundamento democrático”, isto é, quando os princípios mencionados passam por melhorias significativas em determinado período, fazendo com a própria democracia se fortaleça. No entanto, os autores afirmam que o México não conseguiu realizar este processo de forma robusta. Pelo contrário, o país está mais próximo de uma estagnação democrática, devido à ausência de políticas eficazes e duradouras, durante as últimas décadas, para ampliar liberdades civis e combater a convivência estatal com o crime.

Além disso, fatores externos às instituições democráticas também podem afetar a efetividade do regime democrático. A influência demasiada de grupos hegemônicos, sejam eles partidários, econômicos ou criminosos, na formulação de políticas públicas contribui para o surgimento de barreiras à representatividade e ao pluralismo político, comprometendo a igualdade de participação dos cidadãos. De modo similar, crises econômicas e desigualdades sociais persistentes também podem enfraquecer as instituições, uma vez que abalam a credibilidade do sistema perante a população local.

Democracia como concretização de Direitos Humanos

Apesar de indispensáveis para sua efetivação, a democracia vai além de suas instituições formais, como as eleições livres e o pluralismo partidário. Dessa forma, é necessário buscar uma definição mais ampla, que abarque e enfatize o bem-estar social de todos os cidadãos. Uma

forma de preencher esta lacuna é com o entendimento de democracia como um canal de concretização de direitos fundamentais e do Estado como seu principal assegurador. Como argumentam Jelin e Hershberg (1996, p. 4), “as fraquezas de uma democracia nascente são acentuadas quando grandes setores da população vivem na pobreza e na marginalização.” Segundo os autores, assegurar os direitos humanos é fundamental para o fortalecimento da democracia. Não existe, então, uma democracia sem direitos humanos.

Sob essa perspectiva, vale destacar que os direitos civis e políticos, apontados como pilares do regime democrático, não se sustentam sem os direitos socioeconômicos (Arat, 2003). Para uma sociedade ser livre e um governo ser estável, sua população precisa de condições básicas de educação, saúde e segurança, além de oportunidades de trabalho digno. Segundo Zehra Arat (2003), quando um Estado falha em promover soluções efetivas para problemas sociais, a legitimidade do regime democrático é questionada. Afinal, o cerne que justifica a própria existência de um Estado democrático é o seu dever de viabilizar condições básicas de vida e de segurança para a população que o sustenta. Percebe-se, assim, que a solidez democrática exige tanto a manutenção das práticas formais do regime político quanto a construção de uma sociedade economicamente equilibrada e socialmente inclusiva.

O autoritarismo histórico de governos mexicanos

Com base nessas duas definições de democracia, é possível analisar o papel do crime organizado na fragilização desse sistema político. Nesse sentido, a operatividade dos cartéis mexicanos possui uma relação com o autoritarismo dos governantes, dois fatores que comprometem o regime democrático. Do ponto de vista histórico, o ano 2000 é apontado como o marco da transição democrática mexicana. Nesse ano o Partido Revolucionário Institucional (PRI) perdeu as eleições federais, depois de 71 anos — período marcado por um sistema de partido único, concentração de poder no Executivo, clientelismo, proteção estatal oferecida a diferentes cartéis, e repressão da oposição (Boyer, 2012; Valenzuela, 2016).

Entretanto, mesmo após a redemocratização mexicana,

com a eleição de Vicente Fox, o teor autoritário ainda permaneceu em governos seguintes. O segundo presidente eleito, Felipe Calderón (2007–2012), do Partido da Ação Nacional, foi criticado pelo seu método mais ostensivo de combate ao tráfico de drogas, que aumentou a violência policial e a taxa de homicídio no país (Boyer, 2012; Valenzuela, 2016). Já em 2013, o PRI voltou ao poder com Enrique Peña Nieto (2013–2018), que foi acusado de retomar com as velhas práticas do partido (Valenzuela, 2016). Por fim, o último ex-presidente, Andrés Obrador, não obstante suas políticas sociais, é acusado de interferências no Judiciário e de ataques verbais a jornalistas (Mainwaring; Pérez-Liñán, 2023). Assim, o autoritarismo é um fator conhecido para o país, sendo o crime organizado um potencializador desta faceta estrutural.

Governança híbrida: poder e influência política do crime organizado no México

Embora o Estado seja capaz de impor regras e ordem social dada a sua legitimidade democrática, o crime organizado consegue fazer valer os seus objetivos comerciais por meio do uso ilegal e indiscriminado da força, isto é, devido a sua ilegitimidade violenta. O poder coercitivo informal das organizações criminosas, cuja fonte está na instrumentalização da violência, estabelece um patamar eficaz de autoridade frente à população local, antagonizando com o poder estatal (Ferreira, 2022). É esta coexistência do Estado e do crime, em que ambos impõem suas demandas em determinada região, que caracteriza a governança híbrida, tão presente na América Latina. Tal hibridismo pode ocorrer de diferentes maneiras, incluindo a “integração”, a “proteção” e a “simbiose”, explicadas a seguir (Ferreira, 2022, p. 114).

Nesse sentido, o regime democrático do México é marcado historicamente por uma governança híbrida entre o Estado e as organizações criminosas: entre quem tem o monopólio do poder da força, na teoria, e quem utiliza o poder da violência, na prática. Durante a hegemonia do PRI no século XX, a aliança entre a elite partidária e o crime organizado facilitava o acesso dos cartéis ao poder e dos políticos ao lucro do narcotráfico, garantindo uma blindagem aos criminosos contra punições legais

em troca da não escalada de violência entre grupos (Barbosa, 2019; Boyer, 2012). Contudo, com a pluralidade partidária depois de 2000, a falta de experiência dos novos governantes em negociar com as lideranças criminosas incentivou a expansão e a diversificação das atividades clandestinas. Diferentes cartéis, como os de Tijuana, de Guadalajara, de Sinaloa e de Jalisco, passaram a disputar territórios antes inacessíveis pelos acordos informais com os governantes priistas. Assim, a governança híbrida do século XXI se distingue da conjuntura do período da anterior, identificando-se, nesta análise, formas diversas de integração, proteção e simbiose.

Primeiro, a interferência eleitoral do crime organizado se configura como uma integração, ou seja, uma manipulação de mecanismos estatais para obter benefícios unilaterais. Nas eleições mexicanas do ano passado, as organizações criminosas cometeram dezenas de assassinatos e agressões contra candidatos e pré-candidatos nacionais, estaduais e, especialmente, locais (Vasconcelos, 2024). Para garantir o bom andamento futuro de seus negócios, os cartéis definem, de antemão, quem são os políticos que mais os favoreceriam – ou desfavoreceriam – se eleitos. Dessa forma, as organizações realizam escolhas políticas e as instrumentalizam por meio da coerção, fragilizando um dos pilares do processo democrático: as eleições livres e justas. O envolvimento do crime organizado nessas perseguições ressalta a relevância de seu papel político, fortalecendo, no processo, o aspecto integrativo do regime de governança híbrida.

Segundo, a fim de evitar uma sobrecarga operacional, as forças policiais, por vezes, optam por conviver com organizações criminosas, caso não se configure uma conjuntura de violência extrema, seguindo uma abordagem pragmática de gerenciamento de riscos (Adorno; Alvarado, 2022). É assumido o risco das consequências de ser conivente com a expansão do narcotráfico, a fim de postergar os riscos envolvidos no confronto direto contra lideranças armadas poderosas. Vale destacar também a política “abraços, não balas” durante o governo de Obrador, que diminuiu a força policial e contribuiu para o aumento significativo da taxa nacional de homicídios (Coste, 2025). Considera-se, então, esse arranjo de passividade como uma forma de proteção estatal. Neste contexto, o controle da região não se dá exclusivamente pela autoridade formal das forças do Estado, mas por um equilíbrio tenso entre a legalidade e a ilegalidade, no qual a tolerância seletiva à atuação de grupos criminosos pode ser interpretada como um mecanismo de governança híbrida.

Terceiro, a simbiose é percebida no envolvimento de agentes estatais em atividades ilícitas — aquelas que deveriam ser, por eles, combatidas. Na Cidade do México, formam-se redes de políticos eleitos e de lideranças criminosas que coordenam entre si “o acesso à administração” e compartilham “os recursos públicos e o espaço público” (Adorno; Alvarado, 2022, p. 95). Além disso, foram estabelecidas relações clientelistas mutuamente benéficas para compra de cargos e de votos, agregando aos mecanismos violentos explicados anteriormente (Adorno; Alvarado, 2022). Quanto ao envolvimento direto do Estado em negócios ilícitos, não é incomum que policiais e militares forneçam para o mercado ilegal de armas ou mesmo se tornem membros de cartéis (Adorno; Alvarado, 2022). Desse modo, essa participação indireta do crime organizado na esfera pública, e do Estado em operações ilegais, acarreta em uma perda de credibilidade no regime democrático, por parte da população.

Impactos das atividades do crime organizado para os direitos humanos no México

No caso do México, a ideia de “democracia como direitos humanos” vai ao encontro da atuação de organizações criminosas. As atividades ilegais e os confrontos entre cartéis afetam diariamente a vida cotidiana dos cidadãos, em diferentes dimensões. A violência, por si só, ameaça o direito à vida, à segurança pessoal, à liberdade de ir e vir, dentre muitos outros. Desse modo, as violações de direitos humanos pelo crime organizado indicam outro meio pelo qual ocorre a fragilização da democracia mexicana, já que o Estado não é capaz de exercer uma de suas funções primordiais: a garantia de direitos.

Em particular, essas limitações democráticas se manifestam de forma ainda mais intensa em determinadas regiões, onde o poder do crime organizado se sobrepõe à autoridade estatal. A atuação dos cartéis se concentra nas zonas rurais do país, onde eles possuem maior poder político e influência econômica devido aos plantios de maconha e de papoula-do-ópio (Barbosa, 2019). Entretanto, nos grandes centros urbanos, o crime também exerce seu poder de coerção. Apesar da queda da taxa de homicídio nacional desde 2020, o ano mais violento da

história do país, com mais de 34 mil vítimas, a violência urbana continua alta e a frequência de desaparecimentos forçados e de aliciamento aumentou em 2023 (Human Rights Watch, 2025). Na Cidade do México, as maiores taxas de homicídios se concentram em bairros de classes mais baixas, com “carências habitacionais, educativas e de subsistência” (Barbosa, 2019, p. 89), coincidindo com áreas de maior presença do crime organizado. Em outras palavras, a atuação violenta dos cartéis é mais forte onde o Estado não está presente.

Ademais, a rivalidade entre os grandes cartéis transnacionais de Sinaloa (CS) e de Jalisco Nova Geração (CJNG), junto à presença de dezenas de grupos locais, resultou no aumento de atentados contra a população, desde extorsão e tráfico — de drogas e de pessoas — até sequestro e assassinato. Dada a numerosidade de grupos, havendo quase 200 em todo o território nacional, não há um monopólio sobre os diferentes produtos e mercados, ou seja, não há um grupo dominante que imponha regras aos demais (Veja, 2023; Adorno; Alvarado, 2022). Tal conjuntura acaba por agravar ainda mais os conflitos territoriais entre cartéis, tornando a população vulnerável à imprevisibilidade e à arbitrariedade dos criminosos. Nesse caso, enquanto os cartéis se confrontam, a população é aterrorizada pelo fogo cruzado.

É neste cenário de violência constante que a governança híbrida se faz explicitamente presente no dia a dia da população mexicana. Em meio às diferentes facetas da coexistência entre o Estado e o crime organizado, as cidades mexicanas ficam à mercê da coerção criminosa, facilitada por lacunas institucionais. Assassinatos, desaparecimentos e recrutamento forçado são apenas algumas das violações de direitos humanos decorrentes da violência do narcotráfico. Assim, em meio a este turbulento contexto, a presidente do México, Claudia Sheinbaum, enfrenta os mesmos desafios que seus antecessores. Em relação às políticas de combate aos cartéis, Sheinbaum tem direcionado esforços ao aprimoramento das redes de inteligência, focando no mercado de fentanil (Coste, 2025). Contudo, esta estratégia da presidente parece carecer de uma abordagem mais abrangente, que trate das violações de direitos humanos e dos aspectos mais estruturais e simbióticos da governança híbrida.

Considerações finais

O processo de fragilização democrática do México possui raízes substanciais na forte presença do crime organizado no país, particularmente dada a interferência nas instituições estatais e a violência cotidiana. Ao compreender a democracia como um conceito amplo, que envolve tanto sua definição como regime político quanto sua relação intrínseca com os direitos humanos, é notável a diversidade de vulnerabilidades conjunturais que podem ser instrumentalizadas por organizações criminosas. As fragilidades do Estado, o conluio institucional com o crime e a falta de garantias para a população representam algumas dos fatores discutidos que facilitam a governança híbrida no território mexicano.

A partir deste pano de fundo, reforçam-se caminhos, já comumente conhecidos, para o fortalecimento e aprofundamento das democracias latino-americanas: o combate à impunidade, a melhora das condições socioeconômicas dos cidadãos e a garantia dos direitos humanos. As estratégias para se atingirem esses objetivos, quase utópicos considerando a conjuntura atual, precisam envolver não apenas as forças ostensivas do Estado, mas também políticas públicas de longo prazo, de forma a promover mais oportunidades de educação e de trabalho para a população e a punir propriamente o envolvimento em operações criminosas.

Referências

ADORNO, S.; ALVARADO, A. Criminalidade e a governança de grandes metrópoles na América Latina: Cidade do México (México) e São Paulo (Brasil). **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, ed. esp. n. 4, 2022, p. 79-115. Disponível em: revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/46402. Acesso em: 6 fev. 2025.

ARAT, Z. **Democracy and Human Rights in Developing Countries**. Lincoln: iUniverse, 2003.

BARBOSA, C. **A elite do crime e os crimes da elite: um estudo sobre o crime organizado e sua interação com atores e instituições estatais no México e no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

BOYER, J. No México, o Estado recua diante dos cartéis. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2012. Disponível em: www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/17806. Acesso em: 7 fev. 2025.

COSTE, J. The Missing Elements in Sheinbaum's Crime-Fighting Strategy. **Americas Quarterly**, 2025. Disponível em: americasquarterly.org/article/the-missing-elements-in-sheinbaums-crime-fighting-strategy/. Acesso em: 28 mar. 2025.

FERREIRA, M. Organizações Criminosas e Governança Híbrida na América do Sul: O Contexto da COVID-19. **Relaciones Internacionales**, [S. l.], v. 95, n. 2, 2022, p. 117-138. Disponível em: www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/17806. Acesso em: 6 fev. 2025.

HUMAN RIGHTS WATCH. Mexico: Events of 2024. **Human Rights Watch**, 2025. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/mexico>. Acesso em: 27 mar. 2025.

INSTITUTO V-DEM. **Relatório da Democracia 2024: A Democracia a Ganhar e a Perder nas Urnas**. Gotemburgo: Universidade de Gotemburgo, 2024. Disponível em: www.v-dem.net/documents/51/v-dem_dr_2024_portuguese_lowres_v2.pdf. Acesso em: 5 fev. 2024.

JELIN, E.; HERSHBERG, E. (eds). **Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America**. Boulder/Oxford: Westview Press, 1996.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Why Latin America's Democracies Are Stuck. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 34, n. 1, 2023, p. 156-170. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/875805>. Acesso em: 5 fev. 2025.

Referências

VALENZUELA, R. A democracia no México. **Revista USP**, São Paulo, n. 109, 2016, p. 87-94. Disponível em: www.revistas.usp.br/revusp/article/download/123145/119511/231337. Acesso em: 27 mar. 2025.

VASCONCELOS, R. Crimes de facções e grupos políticos tornam eleição do México a mais letal de sua História. **O Globo**, São Paulo, 2024. Disponível em: oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/05/12/crimes-de-faccoes-e-grupos-politicos-tornam-eleicao-do-mexico-a-mais-letal-de-sua-historia.html. Acesso em: 7 fev. 2025.

VEJA. Cartéis são quinto maior empregador do México, revela pesquisa. **Veja**, 2023. Disponível em: veja.abril.com.br/mundo/carteis-sao-quinto-maior-empregador-do-mexico-revela-pesquisa. Acesso em: 6 fev. 2025.