
Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional*

Marco Cepik e Pedro Borba*****

Introdução

● desenvolvimento e a complexidade do crime organizado internacional têm capturado crescente atenção dos cientistas sociais, preocupados com os efeitos negativos desse fenômeno para as instituições políticas, para a economia ou para a segurança pública e internacional.¹

Com notáveis exceções, a literatura especializada é fortemente impregnada de um senso comum que, com variações de forma ou contexto, apresenta a seguinte linha de raciocínio: (1) a globalização incrementa fluxos de comércio, pessoas, capitais, culturas e conhecimentos; no entanto, esse processo tem uma face obscura: o advento das organizações criminosas “transnacionais”; (2) essa forma de criminalidade é extremamente pervasiva e ameaça a soberania dos Estados; (3) tal ameaça exige uma profunda cooperação internacional para ser derrotada; (4) o crime organizado internacional pode ser eliminado. Assim, o combate à criminalidade organizada é destacado na agenda global, juntamente com as questões do ambiente, da pobreza, dos direitos humanos e da matriz energética. O argumento esquemati-

* Artigo recebido em 20 de setembro de 2011 e aprovado para publicação em 29 de fevereiro de 2012. Os autores agradecem a todos os colegas do NERINT e do CEGOV pelas contribuições feitas ao manuscrito e pelo estimulante ambiente de trabalho na UFRGS.

** Pós-doutor pela Universidade de Oxford, professor associado de Política Comparada e Segurança Internacional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), coordenador adjunto do Programa de Estudos Estratégicos Internacionais (PPG EEI) e diretor do Centro de Estudos Internacionais de Governo (CEGOV). E-mail: mcepik@gmail.com.

*** Mestrando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). E-mail: pedro.santos.borba@gmail.com.

zado acima é intuitivo e não de todo equivocados. No entanto, ele é seguramente insuficiente para compreender, classificar e formular políticas a respeito do crime organizado, especialmente no plano internacional.

Nesse esforço, cabe destacar os avanços na análise do tema por brasileiros no período recente, que têm constituído uma agenda de pesquisa sobre crime organizado que vai além dos estudos de caso descritivos (MOTTA; DUTRA, 2010; OLIVEIRA, 2007a; OLIVEIRA; ZAVERRUCHA, 2006, 2010; PROCÓPIO, 1999; PROCÓPIO; VAZ, 1997; RODRIGUES, 2003, entre outros). Ainda assim, o interesse da comunidade científica brasileira ainda é menor do que a percepção sobre a importância do fenômeno por parte dos agentes públicos, como evidenciam, por exemplo, as 24 reuniões nacionais do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOOC), que reúne mais de duzentos procuradores de justiça e representantes de vários órgãos federais.

Buscando contribuir para esse debate, aportando-o na perspectiva da segurança internacional, o presente trabalho tem três objetivos: (1) propor uma definição de trabalho para crime organizado, inserindo-a em seu contexto social e internacional – o que será feito a seguir; (2) avaliar a relação entre crime organizado e Estado do ponto de vista político, bem como a fusão entre crime organizado e insurgência – o que será feito na segunda seção; e (3) debater as principais ferramentas que se podem empregar, no plano doméstico e internacional, para controlar o crime organizado – o que será feito na terceira seção. O fio condutor do trabalho é dado pelo esforço de lançar bases consistentes para a incorporação analítica das organizações criminosas à área de segurança internacional.

Do Crime ao Crime Organizado Internacional: Uma Revisão Crítica

O crime é uma violação da lei escrita e, enquanto tal, pode ser diferenciado entre os delitos com motivação econômica (tráfico de drogas, por exemplo) e os que não a possuem (estupro, por exemplo). Além

disso, são discerníveis entre crimes de “dano direto” (latrocínio, por exemplo) e de “prejuízo difuso” (contrabando, por exemplo). Os primeiros atingem vítimas específicas, que são prejudicadas pelo crime e, em situações normais, buscarão a justiça para reparação. Os segundos não prejudicam diretamente nenhuma pessoa física ou jurídica, mas a lei entende que ofendem moral ou economicamente a sociedade como um todo e devem, portanto, ser considerados ilegais (LYMAN; POTTER, 2000, p. 6). Nosso ponto de partida é situar o crime organizado no campo dos crimes economicamente motivados e, em sua ampla maioria, de prejuízo difuso. Via de regra, essa modalidade de crime responde ao estímulo de mercados ilegais ou estritamente controlados. Crimes de dano direto como o roubo a banco ou a extorsão mediante sequestro são frequentemente executados em grupo, mas são raros os grupos que conseguem se estabilizar nessas atividades, dada a mobilização que elas geram nas forças policiais. Uma organização envolvida no comércio ilegal de armas ou no narcotráfico pode operar por décadas. Como veremos, a permanência e a regularidade são elementos básicos de uma organização criminosa e, para lográ-los, é fundamental evitar a investigação e a perseguição dos Estados. As organizações criminosas que atingem proporções internacionais raramente praticam o crime de dano direto como sua atividade central, sendo uma exceção relevante a pirataria marítima.

Além dessa distinção inicial, convém salientar que, sob a insígnia de “crime organizado”, pode-se referir a pelo menos três planos de análise: o grupo criminoso, o *cluster* regional e o mercado ilegal (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002). O primeiro compreende o nível das unidades, isto é, das organizações criminosas específicas, com seus membros restritos, sua forma e *locus* de atuação; no nível intermediário, há os *clusters* criminosos, um recorte territorializado das associações ou agrupamentos de organizações criminosas e/ou indivíduos, que interagem continuamente em virtude de sua justaposição geográfica; no terceiro nível, consideramos a dinâmica do mercado ilegal, com seus demandantes e ofertantes onde quer que estejam (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 7-9). Sendo este último já razoavelmente claro na literatura, e o segundo conceitu-

almente dependente do primeiro, cabe oferecer uma definição de trabalho para o primeiro nível, o das unidades.

Nesse propósito, verificamos que a literatura se divide basicamente em dois métodos: de um lado, surgem os conceitos formados pela agregação cumulativa de características, como hierarquia, recurso à violência, perenidade, capacidade de corrupção etc. (JACOBS; PANARELLA, 1998; LYMAN; POTTER, 2000; MINGARDI, 2007; MOTTA; DUTRA, 2010); de outro, surgem as iniciativas, mais raras, de formular definições parcimoniosas do crime organizado, assentadas em um princípio explicativo único, como a busca do lucro ou a racionalidade formal (OLIVEIRA, 2007a; OLIVEIRA; ZAVERUCHA, 2006, 2010; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010). A apresentação detalhada de cada abordagem não cabe aqui; contudo, para nossos objetivos, reconhecemos que qualquer ontologia se equilibra entre um imperativo de especificidade (referir-se ao objeto pretendido e não a outro qualquer) e outro de parcimônia (simplificar os parâmetros definidores). Cientes dessa exigência, entenderemos por crime organizado os coletivos que operam crimes regularmente – cuja modalidade se insere tendencialmente na interseção entre motivação econômica e prejuízo difuso – e que desenvolvem capacidades organizacionais, coercitivas, técnicas e políticas que são funcionais à execução desses crimes, sejam elas integral ou parcialmente ilícitas. O cerne da definição incide sobre a funcionalidade do acúmulo de capacidades para o locupletamento ilícito. Isso nos permite, de um lado, esquivar-nos do esforço de definir o fenômeno pela sobreposição de seus atributos específicos, o que dificulta a manipulação do conceito, e, de outro, reafirmar a centralidade ontológica do lucro sem recorrer a qualquer *reductio ad absurdum* economicista, que negligenciaria o poder e o nível das unidades (organizações). Ademais, o critério da funcionalidade considera as redes de corrupção, coação e cooptação como parte constituinte, e não subproduto, da ação das organizações criminosas, assim como justifica que tais organizações não obedeçam a um padrão regular de estruturação interna, de agressividade, de internacionalização ou de associação com o Estado, mas sim que adaptem seus distintos recursos extraeconômicos às contingências do mercado em que atuam e

aos constrangimentos impostos pelas forças de segurança ou por organizações rivais.

O próximo passo é transpor essa construção conceitual para a análise do seu referencial sociológico. Como se sabe, a desintegração do tecido social urbano possui estreita vinculação com o recrutamento para atividades ilícitas, de modo que os pobres, jovens, desempregados, presidiários, órfãos e imigrantes configuram uma força de trabalho potencial para as organizações criminosas. Nesse contexto de fragilidade social, a prática criminosa vai se despidendo da conotação negativa que lhe é reputada, sendo uma ferramenta de afirmação pessoal e material conforme o indivíduo passe a formar parte de um grupo, com suas próprias regras e sua própria história. Por essa razão, os jovens marginalizados recrutados pelo crime adquirem uma identidade própria, de pertencimento e fidelidade à organização (VON LAMPE, 2008). A tendência é que esses laços sejam mais fortes de acordo com o rigor e a seletividade do processo de recrutamento, socialização, ascensão e sucessão na liderança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Em paralelo, o crime organizado possui uma relação profunda, ambígua e oportunista com as classes dominantes, nas esferas pública e privada. O desenvolvimento da atividade criminosa irresistivelmente constrói interfaces entre o lícito e o ilícito, combinando as capacidades de corromper, coagir e seduzir (fraude, força e fidelidade) para ampliar a rede social do crime organizado para além do grupo de indivíduos diretamente engajados em suas atividades finalísticas. A necessidade de lavar a receita ilegal gera, por si só, outra necessidade de se criar negócios legais, que, por sua vez, se reproduzem por conta própria e servem de referência para outras atividades ilícitas. Para manter esses estabelecimentos resguardados da fiscalização do Estado, transborda-se parte do excedente para o sistema de justiça criminal, que, além de conivência, pode proporcionar um canal privilegiado para obtenção ilegal de mercadorias e serviços. Ao obter contatos nas polícias, no judiciário, no sistema financeiro e na política local, e ao demandar os serviços de advogados, contadores, químicos e outros técnicos, as organizações criminosas irradiam sua influência social e dificultam a deter-

minação dos segmentos sociais que as compõem. Para além do estereótipo criminoso, portanto, há um amplo espectro de atividades que se situam no híbrido entre o legal e o ilegal, entre o oculto e o revelado, entre o público e o privado. É nessa região cinzenta que o crime organizado incorpora fatias da elite política e econômica, ou, difícil precisar, a elite política e econômica incorpora parcialmente o crime organizado.

Finalmente, vale mencionar a internacionalização do crime organizado, que impulsionou o tema para a agenda de pesquisa de segurança internacional. A literatura é extensa e repetitiva ao tratar das transformações sociais e tecnológicas responsáveis pelo incremento dos fluxos internacionais nas últimas décadas. Com ironia, o relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (em inglês, UNODC) descreve o fenômeno como “o crescente movimento de tudo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 29). Nessa linha, a relação entre o crime organizado com a tecnologia e com a chamada globalização é interpretada com precária perspectiva histórica.

Convém lembrar que o capitalismo tem convivido com e estimulado, há pelo menos cinco séculos, o sucesso de contrabandistas e estelionatários em suas margens. A tensão entre controle territorial e extroversão econômica é por natureza criminogênica, gerando rentabilidade potencial e, por consequência, capacidades funcionais à reprodução ampliada do negócio ilegal, isto é, organizações criminosas. Depreende-se disso que, nos limites que a ilegalidade impõe, a tecnologia disponível em um momento histórico tem sido incorporada ao inventário dessas capacidades funcionais, uma vez que não há uma restrição factível do desenvolvimento tecnológico às atividades lícitas. Em outras palavras, a relação da globalização econômica e da tecnologia com o crime organizado é constituinte da contradição histórica entre, de um lado, a pretensão de controle político-territorial exclusivo e, de outro, a ambição por lucros extraordinários por meio do aproveitamento oportunista da lei, das fronteiras e dos mercados.

Ainda que não haja uma mudança de natureza na relação, reconhecemos que há, a partir da segunda metade do século XX, uma mudança de intensidade, impulsionada pela conjunção entre a digitalização, a

velocidade dos meios de transporte de longa distância e o liberalismo comercial e financeiro. Nesse sentido, verifica-se uma mudança nos custos de transação que repercute sobre a geografia política do crime organizado nos níveis dos mercados e dos *clusters* criminosos.

A questão mais evidente a esse respeito é a dilatação espacial dos mercados, afastando geograficamente o produtor da matéria-prima do consumidor final. Como subproduto, esperam-se mais intermediários na cadeia de valor, bem como mais trânsito fronteiriço (mais países envolvidos no percurso). Além disso, ainda no nível do mercado, há condições (necessárias, mas não suficientes) para a concentração da oferta, de modo que a atual produção de opiáceos no Afeganistão – como ocorreu com o contrabando de armas pela ex-URSS nos anos 1990 ou a exportação de cocaína pela região andina nos anos 1980 – atinge uma capilaridade mundial e supre grande parte da demanda agregada.

No nível intermediário de análise, a internacionalização recente do crime é acompanhada por uma transferência dos principais *clusters* criminosos para os países do sul global, isto é, países da periferia ou semiperiferia do sistema. Assim, percebe-se um movimento de mercadorias e serviços no sentido sul-norte e uma transferência dos polos de organização no sentido norte-sul, substituindo espaços na Europa e nos Estados Unidos² por regiões como a África Ocidental, a Ásia Central e a América Central.

Para explicar esse fenômeno, considere-se, de um lado, o magnetismo que a riqueza exerce sobre o crime organizado e, de outro lado, sua afinidade eletiva com espaços de baixa presença estatal. Em outras palavras, as atividades fim do crime orbitam as regiões mais ricas, mas suas cadeias logísticas alojam-se onde quer que as organizações se sintam protegidas da espada da lei. Em finais do século XIX e início do século XX, o sul da Itália representava um espaço periférico em relação à rica Europa Ocidental, mas com baixa integração ao Estado italiano. Durante a Lei Seca nos Estados Unidos, a região do lago Michigan mantinha a mesma relação de proximidade e afastamento em

relação aos centros econômicos da costa leste. Nesse sentido, era viável aproveitar as oportunidades e minimizar os riscos.

Na onda recente de internacionalização do crime organizado, as grandes atividades ilegais mantêm seu magnetismo em relação às regiões ricas, mas as organizações criminosas podem aproveitar essas oportunidades a partir de centros localizados inclusive fora do continente. Isso ocorre porque há mais e melhores tecnologias para a comunicação e o transporte, mas também porque a rentabilidade do crime organizado é maior e porque o acúmulo migratório pós-colonial nos países centrais favorece as conexões com os países periféricos. Para mencionar um exemplo, a demanda por drogas ilegais nos Estados Unidos foi longamente abastecida por produção doméstica, com algum transbordamento para os vizinhos durante a Lei Seca. Nas décadas de 1950 e 1960, boa parte da produção de opiáceos foi localizada no México, mas ainda era controlada por gangues estadunidenses via movimento pendular (SERRANO; TORO, 2002, p. 156-157). Hoje, os pontos nodais da cadeia de abastecimento de drogas ilegais nos EUA estão localizados na Colômbia, no México e na Ásia Central, e a criminalidade local estadunidense controla uma porção bem estreita, ainda que lucrativa, da cadeia produtiva.

A internacionalização das organizações criminosas baseadas em mercados dinâmicos fez com que elas mantivessem sua penetração nos principais polos consumidores do norte e, para tal, concentrassem suas operações em países com controles policiais e judiciários menos firmes. A repercussão desse fenômeno para a estrutura política e social do Estado é o foco da discussão na seção seguinte.

Crime Organizado, Estado e Insurgência: Sobre Parasitas e Predadores

A questão aqui é a relação das organizações criminosas com o Estado, e indiretamente com a sociedade, a fim de avaliar no que o desenvolvimento das primeiras repercute na autoridade política do segundo. Em outros termos, a pergunta é se o crime organizado desafia, deslegi-

tima ou ameaça a soberania – enquanto prerrogativa de se autodeterminar – dos Estados onde atua.

Se aceitássemos o argumento de Tilly (1985), segundo o qual entre Estado e crime organizado há somente uma distinção de escala, a decorrência lógica seria que qualquer organização criminosa representa um novo governo em potencial, sendo, em última instância, insurgente. Em virtude da ambiguidade assim gerada entre as duas categorias, o caminho parece pouco promissor. Partimos de premissa distinta, de que Estados territoriais consolidados e organizações criminosas possuem objetivos essencialmente distintos, e não somente uma diferença de escala e capacidades.

Por outro lado, discordamos também de uma posição dualista a respeito da relação entre Estado e crime organizado. A posição dualista vê, de um lado, o Estado de direito, com sua legalidade e legitimidade, apoiado na sociedade civil, na ordem, nas normas e na justiça; de outro lado, completamente separado, há o crime organizado, que, com suas ações ilegais e nefastas à ordem, ameaça os valores, as instituições e a segurança do Estado e de seus cidadãos. Para os dualistas, o crime organizado opera como uma força externa e estranha à sociedade, e o combate é a relação básica e necessária entre eles (PICARELLI, 2008; WILLIAMS, 1997; FRIEDMAN, 2008).

Como apontaram Zabyelina (2009), Lyman e Potter (2000, p. 66) e outros, esse argumento padece de três defeitos: 1) o caráter conspiratório e ameaçador do crime organizado justificaria o uso abusivo de medidas extraordinárias por parte do Estado, bem como desqualificaria as ferramentas não violentas à disposição das autoridades; 2) a percepção do crime como um fenômeno exógeno subestimaria a importância da corrupção pública e privada; e 3) como são as próprias agências de inteligência e forças policiais as responsáveis por avaliar a magnitude da ameaça e propor os orçamentos para combatê-la, disso resultariam ineficiências mais ou menos graves.

Portanto, uma interpretação distinta daquelas oferecidas por Tilly e pelos dualistas precisa reconhecer que o crime organizado “se insere em uma profunda, complexa e dinâmica matriz na qual a sociedade é,

ao mesmo tempo – por diversos motivos e de modo ambivalente –, vítima de suas demonstrações violentas de força e beneficiária dos bens e serviços que provê” (TOKATLIÁN, 1999, p. 169).³ Essa ambivalência apontada por Tokatlián na questão comercial se verifica em diversos âmbitos, por exemplo: os fluxos monetários da lavagem de dinheiro são perseguidos pelo governo, mas garantem abundantes divisas que, em casos como a Bolívia nos anos 1980, podem ser decisivas para a balança de pagamentos. O amadurecimento econômico do crime organizado nutre-se dessa ambiguidade que media sua relação com o Estado, as empresas e outros setores da sociedade.

Da mesma forma, as decisões legislativas do Estado, na medida em que definem a fronteira do comportamento criminoso, criam as oportunidades de lucros extraordinários para as organizações que conseguem atuar nos mercados definidos como ilegais. Essa é a conclusão de Peter Andreas (1999) a partir da análise do contrabando, atividade de prejuízo difuso por excelência. Segundo o autor,

[...] a relação Estado-contrabandista é paradoxal: [...] o contrabandista é perseguido pelo Estado, mas ao mesmo tempo é mantido no negócio pelo Estado. O contrabandista é dependente do Estado em múltiplas formas. A mais óbvia e essencial é que as leis criadas pelo Estado oferecem a abertura para (e a alta rentabilidade do) contrabando acima de tudo. (ANDREAS, 1999, p. 91).

Em suma, a rentabilidade extraordinária está associada à ilegalidade, uma vez que ela aumenta os custos de entrada na atividade, mas também ajuda a eliminar parte dos competidores potenciais das organizações criminais. Verifica-se que essa rentabilidade é diretamente proporcional à intensidade da ação estatal contra o crime, visto que, quanto maior a dificuldade em disponibilizar um bem ou serviço ilegal, maior será o sobrepreço ao consumidor. A perseguição contra o crime organizado baseado em mercados tende simultaneamente a combatê-lo no nível das unidades e fortalecê-lo no nível dos mercados.

Além dos aspectos econômicos e jurídicos, há que se avaliar a dialética entre crime e Estado do ponto de vista político. Se a corrupção no baixo escalão governamental pode ser explicada pela capacidade de imposição das organizações criminosas, a penetração dessas organizações na alta política não se dá pela força ou ameaça, mas por meio de arranjos explícitos ou ajustes tácitos de colaboração. Em outras palavras, na associação entre criminosos e políticos não há vítimas, mas sim interesses (VON LAMPE, 2008, p. 15). É sabido que na Itália o crime organizado possuía vários arranjos colaborativos com a Democracia Cristã, ao passo que a Yakuza estava associada ao Partido Liberal Democrático no Japão. O escândalo colombiano na década de 1990, que vinculou a campanha do presidente Ernesto Samper ao Cartel de Cali, dificilmente pode ser explicado como uma ação do crime organizado contra o governo, mas sim como uma cooperação deliberada entre parte da elite política e o narcotráfico colombiano.

O surgimento da Camorra na Itália remonta ao processo de unificação do país, na segunda metade do século XIX. Na medida em que a polícia regular se juntou a Garibaldi para a guerra, as milícias da Camorra foram encarregadas de manter a ordem pública em Nápoles e arredores. O fortalecimento da organização está enraizado na colaboração com a aristocracia local, o que se configurou como uma operação estratégica para os mafiosos (ROBERTI, 2008). Quase um século e meio mais tarde, a recuperação desses espaços políticos e reintegração do sul da Itália ao resto do país ainda é uma tarefa dura e traumática, mas poucos recordam que a influência da Camorra na região não fora usurpada pela força, mas antes articulada e concedida politicamente. Nesse sentido, uma abordagem crítica trata de maneira mais realista a oposição entre a legalidade e o crime, reconhecendo que há sociedade e Estado dentro do crime organizado tanto quanto há crime organizado na sociedade e no Estado. Como colocam Lyman e Potter (2000, p. 507),

[...] as evidências são convincentes em apontar que o crime organizado não deve ser concebido como uma disfunção na sociedade nem como uma força estrangeira chocando-se com a soci-

idade. Antes, o crime organizado é parte e parcela do sistema político e econômico.

A relação das organizações criminosas com o mundo lícito, portanto, não seria de tipo predatória e sim parasitária, ou seja, o crime organizado não atua no sentido de dominar ou destruir a estrutura social, mas sim de aproveitar-se dela. A existência do parasita está condicionada à sobrevivência do hospedeiro.⁴

Nesse sentido, a soberania está fora do vocabulário do crime organizado, que vê a sociedade em termos de seus próprios interesses materiais e corporativos. O crime organizado é essencialmente uma força conservadora, de manutenção e reprodução da ordem existente – ainda que a corrompa (PROENÇA JÚNIOR, 1996; TOKATLIÁN, 1994, p. 7). Como veremos adiante, os grupos insurgentes possuem uma relação incompatível com o poder instituído, visto que buscam sua deposição e substituição por uma ordem soberana alternativa, mas cujo *ethos* e lógica de ser continuam sendo a autonomia. Os insurgentes têm, portanto, uma relação de tipo predador-presa, pois a acomodação e a concertação com o governo lhes são inconcebíveis; eles desejam vencê-lo para substituí-lo. Já o crime organizado pauta sua ascensão social pela concertação e pela cooptação de elites públicas e privadas na sociedade.

Tendo essa distinção clara, partimos para outra questão: a profunda e generalizada cooptação do governo, mesmo que sem objetivos políticos claros, não significa um ataque à soberania? Podemos, por exemplo, tomar o caso da Rússia na década de 1990, quando a abrupta abertura política e econômica do país criou um imenso circuito de ilegalidade, corrupção e fraude. Durante o período, a população comumente utilizava o termo *Mafya* para designar não só todo e qualquer tipo de criminalidade, mas também como uma alusão aos poderosos, às autoridades, a uma espécie de governo *de facto* que estaria matando o país. Essa hipertrofia do papel parasitário do crime organizado, característico de períodos de desorganização política e social, aproxima-se mais de um comportamento parasitoide do que de uma relação do tipo predador-presa.

Outro caso típico é o controle social praticado pela máfia no sul da Itália. Sem dúvida, em seu auge, a Cosa Nostra exerceu funções de quase-governo na Sicília, como a adjudicação de conflitos, policiamento e exação. Sua projeção de poder era muito mais reconhecida, efetiva e integral que o poder político provincial. No entanto, isso não nos deve conduzir à conclusão de que o poder do crime organizado italiano era uma autoridade política soberana, pois o controle da Sicília dependia de um complexo arranjo político com o governo central italiano. Em outras palavras, a Sicília não era uma província dominada por um poder oposto ou independente, mas sim uma região onde o poder local do crime havia estabelecido seu controle em associação ao governo central, por delegação, concertação, cooptação e variadas formas de ajuste cooperativo tácito. Nesse sentido, não havia uma vontade exógena que usurpava a vontade soberana do governo italiano. Devemos conceber o crime organizado como um grupo de interesse com capacidade de influência sobre a tomada de decisão, como tantos outros existem. De forma alguma isso implica atribuir uma conotação positiva a essa influência. Ela claramente pode ser deletéria às atividades-fim do Estado, mas, a rigor, diversas influências corporativas o podem ser.

O ponto a ser esclarecido é que a projeção social e política do crime organizado está, por sua natureza, em um plano distinto da disputa por soberania. No caso russo, que exemplificamos anteriormente, a hipertrofia do crime organizado não foi um desafio à soberania russa, mas uma decorrência do colapso conjuntural da esfera pública no início da década de 1990, o que estendeu as capacidades do crime organizado ao limite de um comportamento de tipo parasitoide. Tanto é equivocada atribuir o perfil político de ameaça ao crime que, em menos de uma década, chegou-se a um novo equilíbrio entre parasita e hospedeiro, que permitisse a reprodução do crime organizado e o funcionamento do Estado, de modo que hoje faz pouco sentido afirmar que o crime organizado ameaça a soberania da Rússia, ainda que impacte negativamente a segurança pública.

No caso italiano, um exemplo claro do recuo do crime organizado foi a Operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*) nos anos 1990, que levou a

cabo uma série de perseguições no alto escalão político, empresarial e judiciário. Em essência, a postura mais confrontadora contra os mafiosos se justificava pela relativa saturação dos mecanismos de consenso e corrupção que mediavam a relação Estado-crime. Se o governo central foi capaz levar a cabo essa reversão, deve-se reconhecer que a soberania em última instância não lhe havia sido alienada.

Nesse sentido, o crime organizado opera na margem aceitável (por parte da elite governante) de uso paraestatal da violência. Por razões diversas, inclusive recursos escassos e interesses inconfessáveis, os Estados por vezes toleram diversas formas de coerção ilegítima, que podem ir de jagunços a serviço de fazendeiros até organizações criminosas urbanas. Trata-se de um misto de tolerância e seletividade que permite a reprodução da organização criminosa e que, em última instância, é dependente da disposição da elite política e dos grupos de pressão que a influenciam. Caso os prejuízos causados pelo crime a esses grupos superem os benefícios diretos e indiretos dele advindos, o crime organizado excedeu essa margem aceitável. Quando isso ocorre, o poder de consenso do crime organizado recua e a sociedade política mobiliza-se para ações restritivas, repressivas e legislativas contra as organizações criminosas. A despeito de eventuais reveses conjunturais e abordagens equivocadas, as investidas dos governos contra o crime organizado invariavelmente resultaram na contração sociopolítica dessas organizações, como são exemplos a Itália, a Rússia, a França, a Colômbia, o Japão e os EUA.

O que se disse a respeito da relação entre crime organizado e soberania precisa ser reavaliado no caso da associação entre criminalidade e insurgência política. Nesse caso, a natureza conservadora do crime organizado é ultrapassada pelos objetivos políticos da insurgência, colocando a hipótese de uma alternativa real de poder à autoridade estabelecida. Assim, verificamos que o crime pode adotar uma feição política.

Um trabalho interessante sobre essa questão é o já clássico *Bandidos*, de Eric Hobsbawm, publicado pela primeira vez em 1969. Nessa obra, o historiador britânico analisou uma forma específica de crime, característico das sociedades rurais pré-capitalistas, que se define como

oposição não à lei, mas às classes dominantes. Para ele, o “banditismo desafia simultaneamente a ordem econômica, a social e a política, ao desafiar os que têm ou aspiram ter o poder, a lei e o controle dos recursos” (HOBSBAWM, 2006, p. 21). No entanto, o banditismo social observado pelo historiador inglês não corresponde exatamente a uma junção do crime com a insurgência, mas, antes, a um elo perdido que os aproxima nas sociedades rurais, onde nenhum dos dois existe da forma como os concebemos hoje. É curioso que o autor diagnostica o ocaso do banditismo social em paralelo à consolidação do Estado moderno, que designa uma referência histórica da relação fundamental entre direito, sanção e crime organizado.

Tendo clara essa separação moderna entre os bandidos e os revolucionários, sabemos da seção anterior que os bandidos, mesmo fortemente organizados, não são subversivos. Mas pode-se dizer que os revolucionários são criminosos?

De certa forma, diversos crimes patrimoniais (roubo, extorsão etc.) já foram praticados por movimentos revolucionários sob a insígnia de táticas de expropriação ou de ação direta. Talvez o mais célebre deles tenha sido o saque aos estoques bélicos da Bastilha em julho de 1789, mas os exemplos abundam: o Partido Bolchevique, por exemplo, construiu seu aparelho recorrendo a expropriações de bancos russos, sendo algumas delas marcantes como a de Tbilisi (1907, 200 mil rublos) e a de Moscou (1906, 875 mil rublos). A negociação com o governo mediante sequestro foi praticada pelos grupos insurgentes latino-americanos durante as ditaduras militares. Com certeza, o crime com maior potencial de financiamento para os grupos insurgentes é a operação com drogas ilegais, como ocorre, por exemplo, na Colômbia e no Afeganistão.

Do ponto de vista formal, todos os grupos insurgentes são criminosos a partir do momento em que se engajam em atividades ilegais. Por contestarem a autoridade do Estado e a estrutura de poder vigente, algum grau de ilegalidade é intrínseco às ações desses grupos, visto que a via institucional é incompatível com seus objetivos. É insólito imaginar que os parisienses encaminhariam uma solicitação formal ao Palácio de Versalhes demandando um estoque de baionetas e munição.

A ressalva a ser feita é que, para além da dimensão estritamente normativa, a sociológica categoria crime tem pouca relação com a natureza do fenómeno insurgente, que se justifica pela articulação histórica entre meios e fins. Violar a lei respaldada por um Estado percebido como autoritário e injusto é uma condição incontornável de sua superação. O carácter criminoso da insurgência, ainda que formalmente válido, não presta nenhum serviço para a sua explicação, pois o escopo da insurgência não é o direito, mas a política. Por essa razão, o acúmulo de capacidades organizacionais, coercitivas, técnicas e políticas dos grupos não é funcional à consecução de seus crimes (pois os crimes é que são funcionais às capacidades políticas), o que os diferencia claramente do crime organizado tal qual o definimos.

Assim, podemos retornar à questão da soberania diante do desafio combinado do crime organizado e da insurgência. Inicialmente, se nos referimos a um grupo politicamente orientado que se apodera de uma atividade criminosa regular para se autofinanciar, como os *mujahidin* afegãos nos anos 1980, prevalece seu carácter político e, portanto, sua índole predatória em relação ao poder estabelecido, no caso o governo da República Democrática do Afeganistão e as tropas soviéticas que lhe apoiavam. Para os *mujahidin*, a receita do mercado de ópio revelou-se mais abundante que o aporte de seus subvencionadores domésticos e menos politicamente orientada que o de seus aliados externos, sobretudo EUA e Paquistão (FEBREL, 2009). Ironicamente, o principal desafio da ocupação liderada pelos EUA tem sido separar a oposição armada afegã da receita proveniente do ópio, que se elevou a partir de 2001 conforme o país alcançou quase 90% da produção mundial. Nesse caso, não há uma organização criminosa que alcançou o poder pela via armada, mas sim um grupo insurgente que recorreu, entre outras fontes de financiamento, à estabilidade e à lucratividade de um mercado ilegal.

Em um segundo caso, há independência entre as organizações insurgentes e criminosas, mas o governo deve lidar com ambas em seu território. O exemplo evidente é a Colômbia nos anos 1980 e 1990. A um conflito armado previamente existente, somou-se o desenvolvimento

de organizações criminosas estimulado pelo narcotráfico interamericano, fomentando uma crise de governabilidade e um descontrole da violência civil. Reiterando o caráter conservador do crime organizado, verificou-se que os narcotraficantes, aliados à elite agrária do país, arregimentaram os primeiros grupos paramilitares colombianos, cuja orientação era proteger as atividades econômicas e seus beneficiários dos ataques da guerrilha rural. Com a transferência massiva do cultivo de coca da Bolívia e Peru para o sul da Colômbia, a insurgência passou a taxar a produção camponesa de folha de coca e, em menor escala, engajar-se na produção de pasta base para sustentar a guerrilha – que atingiu seu ápice em meados dos 1990. Dessa forma, a incapacidade do Estado colombiano de afirmar autoridade legítima em um contexto de alta polarização política e de fortalecimento do crime teve como subproduto a privatização generalizada da violência. Em outros termos, houve um aumento da funcionalidade relativa dos recursos coercitivos para a sobrevivência e para a reprodução ampliada da atividade ilícita (no caso dos “cartéis”), mas também para a consecução de objetivos políticos (no caso da guerrilha e dos paramilitares). Sem alterar a natureza parasitária do crime organizado ou predatória da insurgência, o exemplo colombiano revela que, em situações limite, os canais não violentos da atividade criminal e da disputa política perdem funcionalidade relativa, reforçando a beligerância das relações entre crime organizado, facções políticas e Estado territorial.

Os Estados diante de Organizações Criminosas Internacionais

Estabelecido o tipo de ameaça representada pelo crime organizado para o Estado e o sistema de Estados, trata-se agora de estudar as ações das forças de segurança para controlar e desestruturar o crime organizado. Três observações se impõem. Primeiro, o imperativo de atuar contra o crime organizado não advém apenas da constatação abstrata de sua ilegalidade, mas principalmente da verificação empírica de que ele gera insegurança à população, além de restringir serviços públicos e participação política. Segundo, da constatação de que as relações entre o crime

organizado e a sociedade são de tipo parasitário, não resulta nenhum tipo de apologia à passividade. Compreender o crime organizado como uma parte do sistema político e econômico não implica assumi-lo como imutável ou benéfico. Quanto mais preparado o poder público estiver para lidar com as organizações criminosas e seus efeitos colaterais, menor será o poder dessas organizações e mais o Estado e a sociedade poderão dedicar esforços a outros temas da agenda pública, sobretudo o provimento de bem-estar social e o desenvolvimento. Terceiro, a disposição em inserir o crime organizado nos estudos internacionais não pode conduzir a um viés disciplinar na avaliação das iniciativas necessárias à sua contenção. É importante frisar que o sustentáculo de uma política contra o crime organizado está no nível dos Estados (políticas nacionais de segurança pública), e as ações em âmbito internacional (diplomacia multilateral, organizações internacionais especializadas e cooperação policial-judiciária) possuem um caráter complementar, ainda que em expansão relativa. Assim, trataremos primeiramente dos desafios das políticas de segurança pública diante das organizações criminosas, para, em seguida, apontar os desdobramentos dessa agenda no nível internacional.

A abordagem convencional para tratamento da criminalidade sempre se pautou por três eixos: dissuasão (entendida como altas sanções penais), inabilitação (entendida como encarceramento de infratores) e tamanho da força policial (PIQUET, 2009, p. 244-247). O desenvolvimento do aparelho penal foi matizado pela crença no pulso firme como solução suficiente para eliminar a delinquência, em uma abordagem ironicamente apelidada por Álvaro Cáliz (2007) de “mais penas, mais cadeias, mais polícias”. Além de extremamente onerosa aos cofres públicos e irrealista na articulação entre fins inalcançáveis (extinção do crime) e meios insuficientes (autossuficiência do sistema penal), essa política demonstrou diversos efeitos colaterais, como a superlotação e deterioração dos presídios, o crescimento da violência institucional, a ineficiência do processo penal e a autonomização das forças policiais (CÁLIZ, 2007; CARRANZA, 2004; SOARES, 2006). No caso do crime organizado, essa hipertrofia do sistema penal tem se

revelado um ambiente propício para a reprodução e sofisticação de organizações criminosas, como no caso dos 28s e 26s na África do Sul e do Comando Vermelho carioca.

Em um círculo vicioso, amplia-se o apelo social da abordagem “mais penas, mais cadeias, mais polícias”, mas não se obtêm resultados palpáveis em termos de redução do crime organizado. Por conseguinte, suscita-se o debate em torno da reforma do sistema penal, abordagens holísticas ou comunitárias de segurança, novas formas de medir o provimento de segurança, penas alternativas, redução de danos etc. Não há como detalhar aqui os desdobramentos dessas abordagens, mas tão somente elencar as principais ações à disposição do Estado (para além da dissuasão penal, da incapacitação e do contingente policial) necessárias para fazer frente ao crime organizado.

Direito e legislação: Se constatamos que o Estado regula indiretamente os mercados ilegais pela prerrogativa de torná-los ilegais, a primeira esfera de ação estatal é exatamente a definição do que é legal. O crescente debate em torno da descriminalização das drogas parte da constatação de que é irracional controlá-las no submundo, e que os prejuízos da proibição superam as exigências da legalização. No entanto, a iniciativa legislativa vai muito além do regime de controle das drogas. A atribuição de penas de privação de liberdade para pequenos delitos faz com que os soldados rasos do crime organizado aprofundem suas relações com o mundo do crime através das prisões, além de criar um sério desafio para sua administração. Particularmente em países pobres, as prisões servem menos como reabilitação social e mais como polo de organização do crime – o que faz com que o encarceramento massivo seja um desserviço ao controle da criminalidade organizada. Ainda na esfera legislativa, a carência de dispositivos específicos para o enquadramento dos crimes financeiros e da economia “cinza” também é um obstáculo concreto para a contenção das organizações criminosas internacionais. Como aponta Velloso (2006), não há no ordenamento jurídico brasileiro sequer uma definição específica de crime organizado, o que deveria ser o primeiro passo para uma política voltada ao seu controle. Por fim, cabe apontar que o quadro legal de muitos países está defasado em relação aos desenvolvimentos re-

centes do crime. Por exemplo, em um estudo conduzido em 187 países, o UNODC constatou que 93 não possuíam legislação específica para a pornografia infantil, e, entre estes, 24 não previam sanções para crimes operados por computador (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 31). Muitas vezes negligenciada, a prerrogativa do Estado de formular, direcionar e atualizar a legislação é uma ferramenta básica para enfrentar as organizações criminosas mais sofisticadas.

Monitoramento e fiscalização: Para garantir segurança interior, o setor público precisa de informação e controle sobre uma miríade de atividades que ocorrem no território e muitas vezes fora dele. Sem um monitoramento atualizado das atividades criminosas, confeccionar um planejamento de segurança é puro exercício de ficção. De acordo com um relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA), dos 34 países-membros da organização, 25 contam com registro de importações de armas de fogo, dezenove têm registro de exportações de armas e vinte contam com registro de trânsito de armas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008, p. 16). Muitos outros exemplos poderiam ser dados nesse sentido. Vale salientar, ademais, que o estudo e o acompanhamento sistemático das organizações criminosas são um privilégio das burocracias mais desenvolvidas, concentradas nos países centrais. Diante disso, são necessários estudos qualitativos e quantitativos nos três níveis já citados: das organizações, dos *clusters* e dos mercados ilícitos. Para tal, os governos dependem não só de quadros técnicos qualificados na matéria, mas também de maior integração burocrática das agências de fiscalização no esforço de monitoramento e aplicação da lei.

Inteligência: Os serviços de inteligência civil cumprem um papel decisivo na atuação proativa da polícia em relação ao crime organizado. Como se sabe que boa parte dos delitos do crime organizado não é relatada às autoridades, o conhecimento das organizações criminosas depende do trabalho de campo desses oficiais (MINGARDI, 2007). Mais do que isso, um trabalho intensivo de inteligência permite um ganho qualitativo no direcionamento das ações policiais contra o crime organizado (efeito multiplicador). Por meio do mapeamento das

redes criminosas, as forças de segurança podem concentrar-se sobre os nós críticos da organização, isto é, aqueles com maior centralidade e menor redundância, a fim de impactar diretamente as capacidades da organização e reduzir sua resiliência (SPARROW, 1991). No âmbito das operações de inteligência, englobam-se também ações mais convencionais no embate com o crime organizado, tais como as operações encobertas, os infiltrados e o monitoramento eletrônico. Com as novas tecnologias à disposição das agências de inteligência, o desafio colocado não é tanto obter informação, mas principalmente processá-la para garantir uma análise eficiente.⁵

Ações policiais: Sem a polícia, o Estado pouco pode fazer contra o crime organizado. No entanto, para que a polícia cumpra devidamente seu papel, é preciso definir tarefas que sejam úteis e realizáveis. Se o policiamento ostensivo pode ser útil para controlar a criminalidade comum, ele é insuficiente no caso do crime organizado, expondo o agente a risco exagerado de violência e corrupção. Nesse sentido, a ação policial contra o crime organizado precisa ser especializada, apegada às atividades prévias de monitoramento e inteligência.

Investigação criminal: Ao contrário da atividade de inteligência, a investigação criminal tem começo e fim. Ambas se definem pela obtenção e análise de informação, mas, enquanto a inteligência se orienta para a decisão política, a investigação tem como referência o julgamento em tribunal. Para que a atuação da inteligência e da polícia conduza à efetiva condenação dos líderes do crime, é necessário um esforço paralelo de coleta de evidências que cabe aos investigadores. Nesse sentido, o programa de proteção de testemunhas ganha relevo especial, dada a tendência de retaliação por parte da organização criminosa perseguida. Além disso, a investigação criminal muitas vezes depende da cooperação de diversas organizações públicas e privadas para evidenciar as conexões do crime com o mundo lícito – a exemplo da já citada Operação Mãos Limpas.

Controle de armamentos: De todas as atividades ilegais, aquela com maior impacto negativo sobre a segurança pública é o tráfico de armas. Um estudo recente constatou um coeficiente de correlação de 0,8 entre o número total de homicídios e as mortes causadas

por armas de fogo (CARRANZA, 2004). No caso do crime organizado, “a presença desse fator equalizador, a arma de fogo, produz um aumento na disposição para o conflito entre os combatentes mais fracos, o que leva a níveis mais altos de violência” (PIQUET, 2009, p. 264). O controle dos armamentos é uma condição básica e incontornável para uma política de segurança pública realista. Se o crime organizado opera na margem aceitável do uso paraestatal da violência, o grau de restrição governamental à disponibilidade de armas de fogo está diretamente relacionado com o grau de tolerância ou negligência do governo para com o crime organizado.

A lista poderia estender-se muito além, detalhando e incorporando reformas mais profundas do sistema de segurança pública. Como se sabe, o controle da criminalidade organizada em uma perspectiva de longo prazo passa por combinar maior capacidade repressiva do Estado com melhorias sistêmicas em termos de coesão territorial, provimento de serviços públicos, inclusão social, espaços comunitários e drástica redução de desigualdades.

Além de pressões por resultados mais imediatos, ainda que menos efetivos, a aplicação da lei contra o crime organizado é dificultada por vários outros fatores, tais como, por exemplo, o caráter de dano difuso (sem vítimas, sem queixas, sem registros) da maior parte dos delitos, a falta de integração interagência e a obstrução à informação por meio do voto de silêncio em algumas organizações criminosas. Outro elemento que complica o controle das atividades ilegais é o já referido processo de internacionalização de suas operações, que faz com que as ações policiais, legislativas e de inteligência demandem coordenação internacional.

A principal referência normativa para a cooperação internacional contra o crime organizado é a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, que entrou em vigor em 2003. Contudo, vale lembrar que o tema das drogas e do narcotráfico internacional é objeto de acordos internacionais desde 1909 (Xangai), sendo que o regime atual sob os auspícios da ONU foi elaborado a partir de 1961 (ver, por exemplo, Oliveira (2007b, p. 46-66) e Rodrigues (2003, p. 25-45)). Em paralelo, cabe mencionar os diversos acordos bilaterais ou regio-

nais de cooperação policial-judiciária, que propiciam um marco jurídico mais específico para a implementação operacional das referidas convenções, facilitando os procedimentos de investigação e indiciamento em processos que envolvem os países signatários. Vale mencionar, ainda no âmbito das Nações Unidas, a criação do Escritório sobre Drogas e Crime em 1997, que trabalha com cerca de quinhentos funcionários e vinte escritórios nos cinco continentes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007). Além disso, é significativa a declaração da presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em fevereiro de 2010, que reforça o compromisso no combate ao crime organizado internacional (S/PRST/2010/4), alicerçado em resoluções anteriores (por exemplo, Res. 1373/2001, sobre terrorismo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001); 1817/2008 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008) e 1890/2009, sobre Afeganistão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009a)); e declarações da presidência do órgão (PRST/2009/32, *Paz e Segurança na África*) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009b).

Além da ONU, outras iniciativas multilaterais colaboram direta ou indiretamente para o controle do crime organizado internacional, como é o caso da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol; compartilhamento de inteligência criminal), da Força Tarefa de Ação Financeira (em inglês, FATF; lavagem de dinheiro) e da Organização Internacional para a Migração (em inglês, IOM; tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes) (PICARELLI, 2008, p. 465).

Não obstante a existência de cooperação e a construção de consensos, também persistem áreas de atritos e desconfianças. Um exemplo disso é a existência de países que possuem uma legislação frouxa a respeito do fluxo de capitais e, assim, facilitam a lavagem de dinheiro por organizações criminosas, sendo por isso alvo de pressão externa. Outro exemplo de conflito político gerado pelo controle do crime é quando o tema representa uma agenda negativa para os países envolvidos. Juan Tokatlián (1994) narra com propriedade como o ano de 1978 estreme-

ceu as relações bilaterais entre Colômbia e Estados Unidos a partir de acusações recíprocas relacionadas ao combate ao narcotráfico colombiano (TOKATLIÁN, 1994, p. 34-35). O caso das drogas ilustra, por seus vários exemplos históricos (Guerra do Ópio, Lei 1008 na Bolívia, a não certificação da Colômbia pelos EUA em 1996-1997, a “questão Camarena” no México em 1985 etc.), como a questão do crime organizado pode ser razão de tensão interestatal, eventualmente violenta.

Nesse sentido, longe de representar um ambiente de cooperação irrestrita, a arena internacional é também um espaço de disputa política a respeito das formas de abordar o crime organizado. Da mesma forma que a lei doméstica, o regime internacional sobre crime organizado é objeto de disputa concreta de interesses. O combate ao crime organizado não é um objetivo neutro e generalizado; ele gera efeitos diversos e é percebido de forma distinta pelos agentes, a partir de questões centrais como a extraterritorialidade, a cooperação em segurança, o papel dos militares na segurança interna, o equilíbrio da balança de pagamentos e a proteção à informação. Portanto, cabe apontar que, por mais que a cooperação para o combate ao crime organizado apresente um avanço notável nas últimas décadas, ela permanece sujeita às contingências próprias da política internacional.

Conclusão

No passo das sociedades humanas, o crime organizado desenvolve-se e transforma-se continuamente, parecendo não encontrar limite nem na lucratividade de seus negócios nem na sofisticação de suas organizações. Enquanto o tráfico de drogas, principal gerador de riqueza ilegal, atingiu proporções inéditas nas últimas décadas, o surgimento dos crimes digitais, do contrabando de artefatos nucleares e das drogas sintéticas ou geneticamente modificadas aponta novos e amplos horizontes para o enriquecimento ilícito.

Nosso argumento, contudo, é de que esses limites existem. A despeito de seu apetite inesgotável por lucros extraordinários, o crime organizado invariavelmente está sujeito a uma acomodação de forças com uma autoridade que lhe é superior, da qual dependem sua sobrevivên-

cia e o sucesso dos negócios. Antes de ameaçar ou destruir a ordem estabelecida, o crime organizado estabelece com ela uma relação parasitária e autointeressada, recorrendo para isso à corrupção, ao consenso e à coerção. Ao invés de subtrair a soberania de um povo e de seu governo, a criminalidade organizada atua como um interesse corporativo privado, que busca obter certos favores da máquina estatal, ainda que por meios ilegítimos. O emprego sistemático da coerção ou da ameaça – necessário à resolução de controvérsias e à cobrança de compromissos na ilegalidade – torna as organizações criminosas uma questão relevante para a agenda de segurança pública e internacional.

A globalização das últimas décadas não criou organizações criminosas “transnacionais”, mas deu ao crime um novo impulso internacional, criando novas oportunidades para as atividades ilícitas. Em última instância, as organizações criminosas internacionais baseadas em mercados remontam à tradição dos comerciantes de longa distância da Baixa Idade Média que contornavam aduanas e subornavam funcionários em busca de lucros excepcionais. A existência e vitalidade dos mercados cinzentos são inseparáveis da construção histórica da autoridade que arbitra a legalidade e que a torna crível. Por suas implicações tecnológicas e socioeconômicas, um efeito da onda recente de globalização é que o enrijecimento do controle nos Estados mais fortes do centro do sistema, ao reforçar o estímulo aos lucros extraordinários e reprimir internamente as organizações, cria um efeito de transmissão no sistema interestatal pelo qual a ilegalidade reorganiza sua cadeia produtiva e sua logística a partir de Estados mais fracos da periferia ou semiperiferia para responder ao estímulo de mercado fomentado pelo maior controle existente alhures.

Como parte desse processo de internacionalização acelerada, e em decorrência de sua capacidade de administrar recursos coercitivos relevantes, o crime organizado chamou para si a ação do Estado, e dos confrontos resultantes derivou a sua inclusão na agenda de pesquisa de segurança internacional. No entanto, algo que buscamos demonstrar neste artigo é a importância de não se diluir a especificidade do crime organizado em uma lista genérica de “novas ameaças”. Em parte, a explicação do desenvolvimento do crime organizado reside precisa-

mente na porosidade e na inconstância desse antagonismo entre o crime organizado e o Estado. O crime organizado não é um tipo de insurgência de terno e gravata, ou um primo do terrorismo, ou outra forma de catástrofe natural. Ele pode, por suas capacidades e métodos, produzir externalidades negativas ou resultados colidentes com o poder institucional, inclusive transgredindo a margem de violência negligenciada ou tolerada por este. Quando isso ocorre, mobilizam-se instrumentos e ações para restringir as oportunidades de lucro ilícito, bem como para controlar as externalidades negativas geradas pelo acúmulo de capacidades por organizações criminosas.

Assim, o crime organizado internacional apenas iniciou uma etapa histórica em que, tendo vicejado durante os anos 1990 e 2000, aumentou a pressão sistêmica por ação individual e coordenada dos Estados para mobilizar meios adequados para controlá-lo e contê-lo. Infelizmente, a tentativa de extirpar a criminalidade da sociedade, como se fosse um câncer, vem respaldando políticas grosseiramente equivocadas que têm agravado o problema ao invés de contribuir para reduzi-lo. Nesse sentido, tanto internamente quanto internacionalmente, o controle do crime organizado é parte de uma política abrangente de segurança pública, que depende da integração entre agências no governo, mas também da participação cidadã e da cooperação internacional.

Notas

1 Empregamos o termo crime organizado internacional para designar o fenômeno que a literatura e a Convenção de Palermo chamam de transnacional. Basicamente, não estamos convencidos da utilidade e da correção analítica do termo transnacional.

2 Para uma análise do crime organizado na Europa, ver Von Lampe (2008). O autor argumenta que o formato organizacional da máfia italiana é o menos comum e o menos preocupante para os países europeus. Quanto aos Estados Uni-

dos, o estudo de Jacobs e Panarella (1998) é conclusivo em apontar seu declínio relativo.

3 Esta e as demais citações em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.

4 Uma forma específica de parasitismo, chamada de estratégia parasitoide, implica a incapacitação, esterilização e, no limite, a morte do organismo hospedeiro. Mas a distinção entre as duas formas de comportamento (predatória e parasitária) é mais difícil apenas em situações extremas.

5 Em diversos países, a clareza jurisdicional entre as agências de inteligência policiais, agências de inteligência especializadas de outros órgãos do sistema de justiça criminal, bem como as agências centrais de inteligência civis e militares, internas e externas, está longe de ser estabelecida, quanto mais a construção de meios e instituições capazes de produzir sinergia entre os vários órgãos.

Referências Bibliográficas

ANDREAS, Peter. Smuggling wars: law enforcement and law evasion in a changing world. In: FARER, T. (Org.). **Transnational crime in the Americas**. Londres: Routledge, 1999. p. 85-98.

CÁLIX, Álvaro. La falácia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa. **Nueva Sociedad**, n. 208, p. 40-55, 2007.

CARRANZA, Elías. Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 191, p. 52-64, 2004.

FEBREL, Íñigo. El problema de las drogas en Afganistán. **Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos y Internacionales**, Relatório n. 76, 2009.

FRIEDMAN, George. The geopolitics of dope. **Stratfor**, 29 Jan. 2008. Disponível em: <http://www.stratfor.com/weekly/geopolitics_dope>. Acesso em: 30 set. 2009.

HOBBSAWM, Eric. **Bandidos**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

JACOBS, James; PANARELLA, Christopher. Organized Crime. In: TONRY, M. (Org.). **The handbook of crime and punishment**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 159-177.

LYMAN, Michael; POTTER, Gary. **Organized crime**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.

MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 51-69, 2007.

MOTTA, Bruno; DUTRA, Gabriela. Violência armada organizada: um fenômeno que ameaça fronteiras estatais. **Oikos**, v. 9, n. 1, p. 85-105, 2010.

OLIVEIRA, Adriano. As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade de tráfico de drogas. **DADOS**, v. 50, n. 4, p. 699-720, 2007a.

OLIVEIRA, Fernando. **Redes narcotraficantes e integração paralela na região amazônica**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007b.

OLIVEIRA, Adriano; ZAVERUCHA, Jorge. Tráfico de drogas: uma revisão bibliográfica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 62, p. 5-18, 2006.

_____. **Crime organizado**: construindo o seu conceito no âmbito das Ciências Sociais. Trabalho apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA), 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1373**. 28 set. 2001.

_____. **Resolução 1817**. 11 jun. 2008.

_____. **Resolução 1890**. 8 out. 2009a.

_____. **Statement by the President of the Security Council**. 8 dez. 2009b.

_____. **Statement by the President of the Security Council**. 24 fev. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). **Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries**. Nova Iorque: UNODC, 2002.

_____. **Por un mundo más seguro, libre de delinuencia, drogas y terrorismo**. Nova Iorque: UNODC, 2007.

_____. **The globalization of crime**: a transnational organized crime threat assessment. Nova Iorque: UNODC, 2010.

ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Seguridad pública en las Américas**: retos y oportunidades. Washington: Secretaría-General de la OEA, 2008.

PICARELLI, John. Transnational organized crime. In: WILLIAMS, P. **Security studies**: an introduction. Nova Iorque: Routledge, 2008. p. 453-467.

PIQUET, Leandro Carneiro. Violência urbana, segurança pessoal e criminalidade. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (Org.). **América Latina**: desafios da democracia e do desenvolvimento, políticas sociais para além da pobreza. v. 2. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 242-275.

PROCÓPIO, Argemiro. **O Brasil no mundo das drogas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____; VAZ, Alcides. O Brasil no narcotráfico internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.

PROENÇA JÚNIOR, Domicio. O tráfico de cocaína Colômbia-EUA: elementos para uma logística do crime. In: BINGEMER, M. C.; BARTHOLO JR., R. (Org.). **Violência, crime e castigo**. São Paulo: Loyola, 1996. p. 21-54.

ROBERTI, Franco. Organized crime in Italy: the Napolitan Camorra today. **Policing**, v. 2, n. 1, p. 43-49, 2008.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico**: uma guerra na guerra. São Paulo: Desatino, 2003.

SERRANO, Monica; TORO, Maria Celia. From drug trafficking to transnational organized crime in Latin America. In: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Org.). **Transnational organized crime and international security**: business as usual? Londres: Lyenne Rienner, 2002. p. 155-182.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída?** Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SPARROW, Malcom. Network vulnerabilities and strategic intelligence. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, v. 5, n. 3, p. 255-274, 1991.

TILLY, Charles. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. **Drogas, dilemas y dogmas**: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.

_____. Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia. **Contexto Internacional**, v. 1, n. 21, p. 165-191, 1999.

VELLOSO, Renato. Crime organizado. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, ano 4, n. 190, 2006.

VON LAMPE, Klaus. Organized crime in Europe. **Policing**, v. 2, n. 1, p. 7-17, 2008.

WILLIAMS, Phil. Transnational criminal organizations and international security. In: ARQUILA, J.; RONFELDT, D. (Org.). **Athena's camp**: preparing for conflict in information age. Santa Monica: RAND Corporation, 1997. p. 315-337.

ZABYELINA, Yuliya. Transnational organized crime in International Relations. **Central Europe Journal of International and Security Studies**, v. 3, n. 1, p. 11-22, 2009.

Resumo

Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional

O presente artigo versa sobre o crime organizado internacional, buscando debater seus atributos conceituais e avaliá-lo do ponto de vista da segurança internacional. O problema norteador do trabalho é compreender o fundamento e as consequências da interação entre autoridade política e crime organizado, analisando, de um lado, as implicações da criminalidade organizada para a soberania e, de outro, as ações governamentais e internacionais para controlar essas organizações. Nesse sentido, argumentamos que as capacidades de poder acumuladas pelo crime, na medida em que o próprio processo de consolidação do Estado impede que as organizações criminosas possam almejar substituírem o Estado, são funcionais ao seu objetivo primário de enriquecimento ilícito. O desenvolvimento do crime organizado não é exógeno à vida em sociedade ou patológico, e sim parte constituinte da estrutura social, mantendo uma relação parasitária com a ordem estabelecida. Como o crime organizado tem implicações negativas sobre a capacidade de o Estado prover segurança e bem-estar para a sociedade, debatemos as ações policiais, judiciárias e de inteligência a que recorrem os governos como meio para controlar as organizações criminosas. No âmbito internacional, verifica-se

que há cooperação multilateral e bilateral na matéria, mas que essa agenda não configura um ambiente de cooperação irrestrita, visto que, assim como internamente, há interesses divergentes e assimetria na distribuição dos custos e dos benefícios da ação conjunta.

Palavras-chave: Crime Organizado – Segurança Internacional – Narcotráfico – Atores Não Estatais – Políticas de Segurança

Abstract

Organized Crime, The State and International Security

The present article analyzes international organized crime as an international security problem. Its main purpose is to comprehend the rationale and the consequences of the interaction between political authority and organized crime, analyzing the implications of organized crime for sovereignty as well as domestic and international measures to control such organizations. The central argument is that the capacities developed by criminal organizations are functional to their main goal of illicit enrichment, and their development is not an alien or pathological feature, but a constituent part of the social structure. Since organized crime has negative implications regarding the public sector's ability to provide security and welfare to society, governmental control measures such as policing, intelligence and lawmaking are discussed. At the international level, there is ongoing multilateral and bilateral cooperation on the subject, but this agenda does not create an environment of unrestricted cooperation due to divergent internal interests and conceptions, as well as asymmetry in the distribution of costs and benefits of collective action.

Keywords: Organized Crime – International Security – Drug Trafficking – Nonstate Actors – Security Policies