

GLOBALIZAÇÃO E MERCADOS TRANSNACIONAIS ILÍCITOS NA AMÉRICA LATINA

GLOBALIZATION AND TRANSNATIONAL ILLICIT MARKETS IN LATIN AMERICA

Emmanuel Nunes de Oliveira[†]
João Henrique Martins[‡]

Resumo: Este artigo discute o surgimento e o estabelecimento dos Mercados Transnacionais Ilícitos (MTI) na América Latina, nos anos 1990. Descreve o processo de formação dos MTI, destacando a importância dos mercados ilícitos estruturais (de drogas e armas), a inserção da região na globalização econômica e na econômica criminal global. Para concluir, é feita a descrição das externalidades negativas dos MTI, a expansão criminal. A análise é fundamentada na estrutura de formação dos mercados, especialmente das curvas de demanda e oferta. Neste texto, é deslocada a discussão do papel monocausal do Estado ou da Sociedade como determinante direto do crime na região e foca no efeito da interação entre instituições, ambiente social e decisões individuais como fator explicativo da dinâmica criminal. A linha argumentativa central do artigo é que a expansão dos MTI produz duas externalidades negativas importantes: o aumento dos crimes violentos e o enfraquecimento do aparato institucional local de controle da atividade criminal. Nessas condições, nas quais Estados e sociedades não se estruturam adequadamente, os MTI tendem a resultar em epidemias criminais. Nesses termos, a expansão dos mercados ilícitos transnacionais coincidiu, na América Latina, com a retomada do regime democrático, porque é resultado do mesmo processo internacional, da integração do mercado financeiro, dos transportes e da comunicação. Esses três processos combinados favoreceram, de um lado, a terceira onda de democratização na América Latina e, de outro, a integração da região nos grandes mercados ilícitos globais.

Palavras-chave: Mercados Internacionais Ilícitos. Globalização. América Latina. Crime. Democracia.

Abstract: This article discusses the emergence and establishment of Transnational Illicit Markets (MTI) in Latin America in the 1990s. The authors describe the creation process of MTI, highlighting the importance of structural illicit markets (drugs and guns), the inclusion of region in the economic globalization and the global criminal economy. We conclude with a description of the negative externalities of MTI: criminal expansion. The analysis is based

[†] Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É coordenador da área de pesquisa em Segurança Pública do Núcleo Pesquisas de Políticas Públicas (NUPPs/USP) e professor de Curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi.

[‡] Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP e do Instituto de Relações Internacionais da USP.

on the structure formation of the markets, especially the demand and supply curves. In this paper, the authors move the discussion of mono-causal role of the state or society as a direct determinant of crime in the region and focus on the effect of interaction between institutions, social environment and individual decisions as an explanatory factor of criminal dynamics. The central line of argument of the article is that the expansion of MTI produces two major negative externalities: the increase in violent crime and the weakening of the local institutional apparatus of criminal activity control. Under these conditions, in which states and societies are not adequately structured, MTI tend to result in criminal epidemics. To the authors, the expansion of transnational illicit markets in Latin America coincided with the resumption of democracy because it is a result of the same international process, financial market, transport and communication integration. These three combined processes favored, on the one hand, the third wave of democratization in Latin America and, on the other, the integration of the region on large global illicit markets.

Keywords: International Illicit Markets. Globalization. Latin America. Crime. Democracy.

1 Introdução

Este artigo aborda o processo de formação dos Mercados Transnacionais Ilícitos (MTI) e abre a série de trabalhos de análise sobre o fenômeno da globalização criminal pós-anos 1990 e seus impactos sobre a segurança pública e os sistemas de justiça criminal.

O principal resultado do processo de globalização criminal foi a formação dos MTI contemporâneos, estrutura informal responsável pela atual expansão criminal, um dos principais problemas públicos da atualidade, razão pela qual consideramos importante iniciar pela descrição da formação dos MTI.

O surgimento de um mercado de produtos ilícitos, baseado tão somente no desejo de consumo de produtos ilegais (como drogas, produtos roubados ou contrabando), em uma sociedade livre e a reboque de um amplo processo de internacionalização do comércio legal, não é um fenômeno inédito na história (NAÍM, 2006). Entre os séculos XVI e XIX, os florescentes mercados lícitos transnacionais de metais preciosos, escravos, açúcar, café, especiarias, dentre outros produtos, viabilizaram o surgimento de um poderoso e violento MTI de escravos e contrabando de produtos roubados de mercadores e fornecedores, operados, por sua vez, por piratas e mercenários.

Tais mercados desafiaram o monopólio legal da força dos nascentes Estados Nacionais, mas foram controlados, primeiramente, pela ação direta do Estado, através da aplicação de *enforcement* e, num segundo momento, pela diminuição da principal demanda, com a adoção do trabalho livre como base da produção econômica, no bojo do desenvolvimento da sociedade de mercado.

Assim, retomaremos a análise dos atuais MTI, a partir da experiência do ancestral MTI, que nos ensinou, quanto à formação desses mercados, que: i) primeiro, um MTI se forma a partir do súbito interesse por produtos ilícitos (curva de demanda) ou de uma súbita disponibilidade de produtos ilícitos (curva de oferta) para um mercado formado por pessoas sem envolvimento prévio com crime, cidadãos comuns de países livres; ii) segundo, um MTI somente é controlado

pelo aumento do custo que o Estado é capaz de impor aos operadores do MTI (prisões e apreensões, principalmente), por meio das suas agências de controle formal (*enforcement*), que atuam trazendo suas externalidades negativas (expansão criminal) e o próprio mercado a “níveis aceitáveis”, como baixa incidência de crimes graves e baixo nível de concorrência dos produtos ilícitos com os lícitos (SCHLEGEL, 2000); iii) terceiro, um MTI somente é extinto com a diminuição da demanda por produto ilícito, seja por substituição dos produtos ilícitos por lícitos (como na substituição da escravidão por trabalho livre) ou por diminuição do gosto ou desejo do seu consumo (como o fim do tráfico de especiarias), como ocorre em qualquer mercado (BECKER, 1968; KRUGMAN; WELLS, 2015).

Portanto, podemos afirmar que a existência de um MTI é uma “imposição da sociedade”, na medida em que ela cria a demanda ou absorve a oferta ilícita. Logo, somente ela pode encerrá-las, restando ao Estado incentivar o não consumo e, sobretudo, construir políticas públicas de controle das externalidades, a expansão criminal (GOTTFREDSON; HIRSCHI, 1990).

De forma pragmática, significa assumir que é possível conviver com uma demanda por consumo de drogas ou de veículos roubados, sem, contudo, conviver com excesso de externalidades negativas, sejam elas decorrentes de crimes diretos, como a epidemia de consumo de drogas e de roubos de veículos, ou de crimes indiretos, como o uso de armas potentes nesses crimes, ou ainda as letalidades decorrentes, como pessoas baleadas em situações de tráfico de drogas (como casos de balas perdidas) ou durante roubos a veículos (WILLIAMS; GODSON, 2002). Isso resulta em uma condição em que, ainda que tendo os MTI de drogas e peças de veículos, suas externalidades estariam em níveis aceitáveis, aqueles que permitem uma vida cotidiana com razoável bem-estar da população até que as ações de controle formal (*enforcement*) e principalmente informal (sociedade, família, comunidade, universidade, dentre outros atores sociais e políticos) possam influenciar nos hábitos e nas escolhas de consumo.

Assim, este artigo descreve como os atuais MTI se formaram e qual sua atual composição, com o objetivo de subsidiar a análise e o controle das externalidades negativas, a partir da constituição ou aprimoramento de políticas e instituições, que têm o papel de mediar o desejo de consumo versus a presença de externalidades.

A análise da formação dos MTI revela a formação de uma “economia ilícita”, composta de diversos mercados ilícitos, que, no entanto, nasceram de forma hierarquizada, tendo o MTI de drogas na origem de todos eles, na medida em que a epidemia de consumo de drogas ilícitas e os lucros obtidos com ele foram os responsáveis pelo desenvolvimento dos demais mercados ilícitos transnacionais. Assim, encontramos o seguinte fluxo de desenvolvimento dos MTI: externalidade pré-MTI (epidemia de consumo de drogas), que viabilizou o estabelecimento dos MITs (armas e demais), que, por sua vez, viabilizaram as externalidades negativas “pós-MTI”, a expansão criminal. Portanto, começaremos o diagnóstico da economia ilícita pelo seu principal mercado, o MTI de drogas (HALSTEAD, 1998).

2 MTI de drogas: a força da demanda por drogas

Nunca o Mundo consumiu tantas drogas ilícitas como agora. Segundo estimativas da United Nations Drug Control Programme (UNDCP), na década de 1980, a produção de cocaína

alcançou produção em escala industrial, o que possibilitou a drástica redução do seu preço e a facilitação do acesso e consumo (BROWNSTEIN; CRIMMINS; SPUNT, 2000).

Em 2004, o World Drug Report da ONU estimou que 4,2% da população mundial acima de 15 anos, 185 milhões de pessoas consumiam algum tipo de drogas. Em 2014, o mesmo órgão divulgou que o número subiu para 243 milhões e a estimativa da população usuária de drogas foi para 5% da população mundial. Só em 2012, a estimativa é de que 200 mil pessoas morreram em razão das drogas. América Latina e Ásia puxaram esse aumento, enquanto EUA e Europa Ocidental mantiveram-se estáveis.

Apesar de o relatório da ONU especificar que 79% dos usuários mundiais eram viciados em maconha, a disponibilidade e preço baixo da cocaína, aliados ao fato de a maconha ser o “iniciante do mundo das drogas” e principal preditor do consumo de cocaína, é possível concluir que o consumo de drogas mais pesadas, como cocaína, heroína e crack, é ainda maior que os 30 milhões de usuários previstos no relatório de 2014. Fato comprovado pelo impacto dessa droga nos sistemas de saúde, o vício em cocaína é responsável por 60% dos tratamentos de saúde de tóxico-dependentes na América do Sul e 29% na América do Norte, em 2004 (VIAPIANA, 2006).

A década de 1990 foi o período crônico da expansão mercadológica e epidêmica da cocaína. Estima-se que o crescimento do mercado de drogas foi da ordem de 15% ao ano, em média, na década (VIAPIANA, 2006), enquanto a economia mundial cresceu em média 6% no mesmo período (NAÍM, 2006). As apreensões internacionais de drogas saltaram de 300 mil, em 1990, para 1,4 milhões, em 2001, o que é um dado sintomático, pois estima-se que a polícia apreenda apenas algo entre 5% e 15% da produção mundial (NAÍM, 2006).

Esse espetacular crescimento do MTI de drogas ocorreu através do aumento da demanda, deslocando a curva de demanda para a direita, primeiro nos países ricos, em razão da popularização das drogas (mudança das “preferências” e no “número de consumidores”), nas décadas de 1960 e 1970, depois nas economias emergentes dos anos 1980 e 1990, especialmente na América Latina (dada a mudança na renda, nas preferências e no número de consumidores). O resultado foi mais drogas disponíveis, com preço maior, aumentando a margem de lucro dos traficantes, ampliando assim as cadeias de produção, logística e financiamento.

O impacto da mudança da curva de demanda foi sentido imediatamente pelos Estados. O enfrentamento do mercado de drogas passou a consumir, em média, a partir da década de 1990, 1% do PIB dos EUA, incluindo operações diretas contra o tráfico internacional e nacional, tratamento de dependentes, programas de prevenção e programas de policiamento específicos (VIAPIANA, 2006). Estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre os gastos gerados pelo crime quanto a serviços dos sistemas de saúde e de justiça criminal, além dos prejuízos imobiliários, representaram, entre 1996 e 1997, 1,9% do PIB do Brasil, 5% do PIB da Colômbia e 1,3% do PIB mexicano (OMS, 2002).

Fortes investimentos no combate à produção e tráfico da cocaína produziram queda no cultivo da folha de coca entre 1999 e 2003 e, em 2005, ocorreram recordes de apreensões de cocaína pelo DEA, nos EUA (VIAPIANA, 2006). Apesar desse forte investimento, a demanda por cocaína permanece estável nos EUA, maior mercado consumidor de drogas do mundo (o

Brasil é o segundo), o que evidencia a força desse mercado e a sedimentação da principal causa do estabelecimento e expansão dos MTI.

O consumo das drogas não explica os MTI, mas a epidemia de consumo sim, pois não só o lucro dos MTI das drogas viabilizou os outros mercados, mas também a sua estrutura de cadeias globais foi utilizada para viabilizar, de forma competente, os demais MTI.

Até o processo de expansão dos mercados globais, apenas o MTI de drogas era realmente transnacional, desde pelo menos a década de 1960, pois as culturas das quais derivam as principais drogas (*cannabis*-maconha, coca-cocaína e crack; e papoula-ópio, morfina e heroína) somente são cultiváveis em biomas específicos, presentes na América do Sul e Ásia Central, principalmente, portanto, distante dos principais mercados consumidores, EUA e Europa Ocidental (ONU, 2008).

Assim, desde o primeiro momento, os operadores do MTI de drogas aprenderam a operacionalizar cadeias de produção, logística e financiamento, em nível global. Além de dominar o *know how* “químico” de produção das drogas e a *expertise* de *network* para operacionalizar cadeias criminais, os operadores precisavam estabelecer algum nível de domínio territorial sobre as áreas de cultivo, estocagem e negociação (cadeias criminais).

Com isso, a partir dos anos de 1990, o MTI de drogas deu suporte para a expansão dos demais MTI, passando a fornecer narcóticos e alucinógenos por preços acessíveis a qualquer consumidor mediano de uma grande cidade mundial, da cocaína dos países andinos sul-americanos à heroína da Ásia Central, passando pelas anfetaminas produzidas nos laboratórios americanos, europeus e mexicanos (NAÍM, 2006; GLENNY, 2008).

Na medida em que a epidemia de consumo ampliou exponencialmente a demanda, tais áreas precisaram também ser ampliadas e protegidas, o que exigia a posse de mais e melhores armas (como pistolas, fuzis e explosivos) em quantidade suficiente para intimidar o Estado (polícia e forças armadas) e dissuadir os concorrentes. Essa é a demanda inicial do que viria a ser o contemporâneo MTI de armas, ao mesmo tempo em que criou as condições necessárias (financiamento e armas) para a expansão dos demais mercados, inaugurando a era dos mercados ilícitos transnacionais.

3 O MTI de armas: a explosão da oferta

Diferentemente do MTI de drogas, o mercado ilícito de armas, ainda que com etapas transnacionais (poucos países dominam a tecnologia de produção de armas), era restrito a poucos operadores e seus preços proibitivos para a maioria dos possíveis consumidores (ONU, 2010).

O mercado de armas transnacional, mesmo o ilícito, era dominado pelas superpotências (EUA e URSS) e seus aliados, até anos de 1990, sendo uma das peças do contexto de equilíbrio de poder estabelecido na Guerra Fria, em que apenas alguns grupos eram “autorizados” a receber armamento sofisticado (pistolas, fuzis, explosivos etc.). Por exemplo, nas décadas de 1970 e 1980, os grupos guerrilheiros de esquerda da América Latina foram abastecidos pela

URSS e por Cuba, enquanto os guerrilheiros muhajedins, no Afeganistão, foram abastecidos pelos EUA e aliados, ambos via MTI de armas.

Os mercados ilícitos domésticos, até os anos 1990, eram formados predominantemente por armas de punho (revólveres, na maioria) roubadas no próprio país. E apenas, residualmente, os MTI de armas os abastecia com pistolas e fuzis advindos das “sobras de guerras” (como as citadas), desvios de ex-combatentes ou militares corruptos ou ainda negociadas diretamente por grupos de guerrilheiros (que as haviam recebido de países apoiadores). Como as negociações eram realizadas por intermediadores que controlavam o mercado, os valores eram muito inflacionados, inviabilizando o acesso à maioria dos criminosos (NAÍM, 2006).

Junto à demanda nascida da epidemia do consumo de droga, dois outros fatores modificam esse quadro, a conexão entre os mercados (globalização) e a ampliação da oferta mundial de armas potentes. Se os MTI são o efeito colateral da globalização econômica, o atual MTI de armas é o efeito colateral da Glasnost e da Perestroika.

Os anos de 1990 viram o mundo criminal ser inundado pelas antigas armas soviéticas no mercado negro, oriundas das desmanteladas forças armadas dos países do antigo bloco soviético e da desmobilização das guerrilhas apoiadas tanto pela antiga União Soviética quanto pelos EUA.

O crescimento do MTI de armas ocorreu através do aumento da oferta mundial, deslocando a curva de oferta para a direita em face da mudança no “número de produtores”, da “queda do preço do insumo” e como “substituição de serviços relacionados”, com o deslocamento das armas das “guerras por procuração” da Guerra Fria para o crime organizado transnacional. O resultado foi a maior disponibilidade de armas a preços mais acessíveis, o que alimentou demandas criminais locais e ampliou a violência criminal.

Este impacto da oferta foi sentido especialmente nos países em desenvolvimento dos anos de 1980 e 1990, quase todos na América Latina, que mal possuíam MTI de armas desenvolvido. Os EUA e a Europa Ocidental, por já atuarem contra MTI de armas, possuíam agências de *enforcement* com capacidade para evitar que essa mudança na curva de oferta levasse ao súbito aumento do consumo, através da regulação pela apreensão de armas (NAÍM, 2006; ONU, 2010).

A ampliação da oferta de armas estimulou a concorrência com o poderoso mercado de armas ocidentais, principalmente o desregulamentado mercado norte-americano, o que provocou a queda do preço das armas e a facilitação ao acesso através da ampliação da disponibilidade a elas, da ação dos concorrentes reduzindo preços para não perderem mercado e pelo “efeito de equilíbrio”. Esse efeito ocorre quando um desafeto de um criminoso ou gangue adquire arma de fogo ou amplia a sua capacidade bélica, obrigando seus adversários ou concorrentes a fazerem o mesmo para manter o equilíbrio na guerra entre eles ou na disputa do mercado criminal local, principalmente o de drogas.

A epidemia de consumo de drogas, o fim da guerra fria e a hecatombe da URSS e aliados promoveram a disponibilidade de milhões de armas potentes (revólveres, fuzis, explosivos). Junto à globalização dos mercados, ocorrida simultaneamente nos anos 1990, criou-se o moderno MTI de armas. Logo, os operadores do MTI de drogas passaram a usar suas três décadas de *know how* e *network* para aproveitar as oportunidades para criar e expandir o estratégico MTI de

armas, além de também expandir o mercado de drogas e internacionalizar os outros mercados ilícitos.

A expansão do MTI de armas, que primeiro atendeu aos operadores do MTI de drogas (dos traficantes aos vendedores de rua), passou a atender a todo mercado criminal, especialmente os criminosos mais sofisticados, envolvidos com quadrilhas de roubo a banco, joalheria, residências de luxo, dentre outros. Na outra ponta do mercado, viabilizou (pela redução do preço) o acesso a armas, como revólveres e pistolas a criminosos menos sofisticados (ladrões e estupradores locais, por exemplo) e a cidadãos comuns, sem envolvimento com o crime, mas com potencial impacto na violência social, como a doméstica, principalmente.

Isso foi possível pela singular característica do produto: diferentemente de drogas e da maioria dos produtos traficados, armas não são perecíveis, não desaparecem com o consumo e, depois de um certo estoque, praticamente não precisam de reposição (com exceção das munições). Um vigoroso estoque inicial permite atender a mercados próximos através da venda ou aluguel de armas, por muito tempo (UNDOC, 2010).

O próprio movimento de expansão e/ou abertura de novos mercados levaram à natural ampliação da concorrência entre operadores, aumentando a demanda por armas e gerando uma verdadeira “corrida armamentista criminal”, com a conseqüente violência criminal funcionando como forma de “regulação” dos MTI. Aqueles com melhores conexões e mais capacidade de produzir violência ganhavam mais e melhores mercados ilícitos.

A expansão do mercado de armas no Brasil, um dos principais mercados deste MTI, ilustra esse efeito. A evolução do número de armas de fogo apreendidas no Rio de Janeiro é uma importante evidência dessa dinamização e ampliação do mercado ilegal no Brasil (RIVERO, 2005, p. 217-219).

Entre 1951 e 1980, quase 30 anos antes das primeiras manifestações do problema criminal contemporâneo, foram capturados 16.868 revólveres, 3.495 pistolas, 20 metralhadoras ou submetralhadoras e 07 fuzis.

Entre 1980 e 1992, 12 anos depois, período de incremento do problema criminal contemporâneo, foram capturadas mais armas que nos 30 anos anteriores, 23.197 revólveres, 3.802 pistolas, 174 metralhadoras ou submetralhadoras e 38 fuzis.

Entre 1993 e 2003, ápice e sedimentação do problema criminal contemporâneo, foram capturados 22.402 revólveres, 9.865 pistolas, 634 metralhadoras ou submetralhadoras e a cifra absurda de 1.579 fuzis.

Apreensão de armas não é um indicador criminal e sim um indicador de produtividade policial. No entanto, não havendo profundas alterações nas organizações policiais (caso do Rio de Janeiro no período), essa apreensão pode indicar importantes mudanças no mercado de armas, primeiramente pelo aumento exponencial de apreensões de armas mais potentes – os fuzis saltaram de 7, até entre 1951 e 1980, para 1.579, entre 1993 e 2003 –, depois pela diminuição, no último período, dos revólveres, armas mais leves e simples e, por último, pela expressiva presença de fuzis não fabricados ou utilizados pelas forças armadas ou policiais do país, tais como os americanos Ruger e Colt (42% do total) e os chineses Norinco, russos AK e alemães HK (40% do total).

4 A “economia de mercado” criminal: MTI interconectados.

A formação de uma economia criminal global, constituída de diversos mercados ilícitos interconectados, foi viabilizada por três fatores: o financiamento do MTI de drogas; as armas para conquista e manutenção de mercados (MTI de armas); e o acesso aos mercados domésticos, dada a diminuição do custo logístico, decorrente da globalização econômica. O fator “baixo custo logístico” foi assegurado pela existência, pré-globalização, de redes criminais operadoras de um MTI de contrabando (e descaminho), que passou a explorar as “autoestradas” marítimas, terrestres e aéreas entre os mercados, primeiro com seus contrabandos da China e sudeste asiático, e depois de toda gama de produto ilícito. No entanto, é à globalização, enquanto fenômeno novo, a quem deve ser atribuída a ampliação das cadeias logísticas, pois, sem o aumento exponencial e rápido das trocas comerciais lícitas, as redes pouco contribuiriam para a transformação dos mercados ilícitos domésticos em MTI.

A internacionalização dos mercados centrais (drogas e armas) criou as condições necessárias para a expansão dos tradicionais mercados de produtos contrabandeados (cigarro, aparelhos eletrônicos, bebidas alcoólicas, brinquedos etc.) e o desenvolvimento ou surgimento de novos mercados ilícitos, como de obras de arte, tecnologia, joias, madeiras de lei, minérios, remédios, dentre outros produtos contrabandeados ou falsificados para atender a consumidores em qualquer local do planeta (NAÍM, 2006; UNDOC, 2010).

No século XXI, até mesmo seres vivos voltaram a ser traficados, mulheres e crianças destinadas à prostituição, homens e mulheres jovens para o trabalho ilegal ou escravo, crianças para adoção, além de órgãos humanos e animais silvestres. Esse quadro de expansão dos mercados ilícitos transnacionais movimenta parte significativa das riquezas globais. Segundo a ONU, o lucro gerado pelas 4 milhões de pessoas (majoritariamente mulheres e crianças) traficadas anualmente no planeta está entre 7 e 10 bilhões de dólares/ano (NAÍM, 2006; UNDOC, 2010).

Tais mercados, junto aos MTI de drogas e armas, formaram uma “economia criminal global”, pois são extremamente inter-relacionados e interdependentes, na medida em que o dinheiro da droga permite a aquisição da arma, com custo baixo local. Transportada junto a contrabando inocente, como brinquedos ou roupas da China, a arma viabiliza o roubo de carros, que podem ser usados no transporte de drogas, dinheiro ou contrabando de um lado para outro das fronteiras (como entre Brasil, Paraguai e Argentina). E todos eles utilizam as mesmas estruturas de lavagem de dinheiro.

O crescimento dos MTI ocorreu, primeiramente, como no MTI de armas, através do aumento da oferta mundial, deslocando a curva de oferta para a direita, em face da mudança na “tecnologia de transporte”. Por outro lado, podemos considerar também um aumento da demanda mundial, deslocando a curva de demanda da direita para a esquerda, em razão do “aumento da renda”, proporcionada pela globalização “lícita” e pela queda do preço de substitutos (como a pirataria, a peça de veículo ou a carga roubada, a obra de arte roubada/falsificada, dentre outros).

5 Os componentes dos MTI

Os territórios dominados pelos MTI de drogas, que garantiam a sua produção, tornaram-se entrepostos estratégicos, sediando também etapas das cadeias logísticas e financeira e viabilizando o surgimento ou desenvolvimento de novos entrepostos, como a tríplice fronteira do Cone Sul (Brasil, Paraguai e Argentina) e os morros da cidade do Rio de Janeiro e Bogotá, destinados, respectivamente, às transações dos MTI e à estocagem e ao consumo final de armas e drogas.

5.1 Regiões páreas (território)

O controle dessas áreas, garantido pelo maior poder financeiro e armamentista dos MTI, afronta claramente o monopólio legal da força do Estado-Nação, transformando tais áreas em “países ou regiões páreas”, locais de livre conexão e atuação dos operadores dos MTI (quadrilhas, máfias e cartéis), caracterizados por desestrutura institucional, localização geográfica privilegiada para os MTI e corrupção crônica de agentes do sistema de justiça criminal local (NAÍM, 2006; SHELLEY, 1995).

O domínio territorial não é determinante para a existência de um MTI, mas o é para sua expansão e conseqüente consolidação em uma região, pois ele diminui consideravelmente os custos de produção e os riscos de operação (prisão de operadores e apreensão de mercadorias). A redução de risco é tão contundente que tais áreas passam a ser utilizadas, ocasionalmente, como refúgio e descanso de criminosos e terroristas procurados por organismos policiais internacionais, como a INTERPOL e a EUROPOL, e serviços de inteligência nacionais como CIA, MOSSAD e MI6 (NAÍM, 2006). E, particularmente, uma região párea da América Latina se destaca, a tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Segundo Naím (2006), a CIA anunciou que identificara 50 regiões ao redor do mundo sobre as quais os governos centrais exerciam pouco ou nenhum controle e onde os terroristas, contrabandistas e criminosos transnacionais encontram um ambiente favorável. Uma dessas localidades é Ciudad del Este, cidade paraguaia de 300 mil habitantes, na “Tríplice Fronteira” com o Brasil e a Argentina. Graças a essa localização privilegiada, essa cidade transformou-se num grande ponto de encontro para contrabandistas de todos os tipos. Ciudad del Este é uma encruzilhada para virtualmente todo comércio ilícito, incluindo software e produtos eletrônicos falsificados, produtos importados contrabandeados e, supostamente, armas. Mas, ainda segundo o autor, o que torna o lugar um centro importante é o dinheiro das drogas, as receitas de cocaína, vindas dos países andinos, das quais todos os outros comércios – assistidos pelos 55 bancos existentes na cidade – lançam mão para reciclar. Em 1997, Ciudad del Este lavou, dessa forma, estimados 55 bilhões de narcodólares. O que faz cidades como Ciudad del Este atrativas para os negócios é sua legislação frágil, seus governos passivos e suas forças policiais irrelevantes ou sob controle (NAÍM, 2006).

Ainda que avanços tenham ocorrido nos países envolvidos na tríplice fronteira, para ficar em único exemplo, desde o relatório, há 9 anos, a região continua pária e um dos entrepostos dos MTI.

Recentes levantamentos (ONU, 2014) demonstram que o incremento das rotas de drogas da América do Sul para a Europa e a rota de tráfico de pessoas e armas, no fluxo contrário,

foi viabilizado por grupos jihadistas que dominam regiões páreas da África Setentrional, em especial na região do Saara Ocidental e do norte da África, constituindo-se numa evidência da evolução e transformação constante dos MTI.

O ciberespaço é a atual fronteira do MTI quanto a áreas páreas. Tornou-se, na presente década (2010), elemento cada vez mais importante na estrutura dos MTI, viabilizando etapas inteiras das cadeias logística e principalmente financeira, através do roubo/furto de informações, valores e da lavagem de dinheiro para as redes criminais (NAIR, 2007). O uso da internet para as finalidades de negociação e transação de produtos ilícitos, além de recrutamento de mão de obra para o mercado ilícito e difusão de *modus operandi* de cybercrime, é sem dúvida, a fronteira do combate a áreas páreas no mundo.

Como demonstra o uso da internet, as regiões páreas, enquanto espaço seguro de negociação e transação entre os operadores dos MTI, vêm se modificando na mesma velocidade e intensidade dos ganhos adquiridos. Esse mesmo dinamismo pode ser observado no desenvolvimento dos dois outros elementos dos MTI: as cadeias produtiva, logística e financeira; e as redes criminais.

5.2 Cadeias criminais

O desenvolvimento dos mercados transnacionais dependeu do desenvolvimento de três cadeias criminais: (1) o financiamento inicial (uma espécie de capital de giro inicial); (2) o compartilhamento da cadeia logística (utilizando os mesmos entrepostos, rotas etc.), derrubando, de forma determinante, os custos de operação; (3) e, principalmente, a cadeia de produção.

O acesso a meios de comunicação e redes de transportes comerciais mundiais (aviões, navios, submarinos etc.), antes inviáveis pelo custo e acesso restrito, garantiu a acessibilidade necessária para conectar mercados desenvolvidos como Japão, Sudeste asiático, Israel e Austrália, como nos novos mercados, na África (especialmente, África do Sul), Ásia e América Latina (em especial, Brasil, Colômbia, Paraguai, Bolívia, Peru, México e, mais recentemente, Venezuela), principalmente.

Networks criadas a partir da prestação desse “tipo de serviço” e, principalmente, os expressivos lucros e facilidade dos MTI atraíram o interesse de grupos terroristas e beligerantes não regulares para operar as cadeias criminais. Nos anos 1980 e 1990, as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), e nos anos 2000, grupos jihadistas como o Hezbollah libanês, o Talebã e a Al Qeda afegãos, e jihadistas da Península Arábica e África Setentrional passaram a atuar, sozinhos ou em associação a grupos criminosos comuns, como operadores dos MTI, a partir de regiões páreas por eles dominadas. Interessados não só em obter mais uma fonte de renda, especialmente do MTI de drogas, mas, sobretudo, nas facilidades de mobilização de recursos físicos (como pessoas e armas) e financeiros, especialmente a lavagem de dinheiro (NAÍM, 2006).

Nesse dinâmico e novo mercado criminal, os criminosos que possuíam maior capacidade de concorrer e operar com conexões internacionais (através do seu talento e network), participantes ou não de organizações criminosas tradicionais (quadrilha, máfia ou cartel), passaram a ter atuação e papel central, formando as redes criminais.

5.3 Redes criminais

As redes são um tipo contemporâneo de “organização criminosa”, não no sentido clássico do termo (de grupo hierarquizado e fechado), mas como “conexão criminosa”, pois são baseadas na conexão entre operadores, bastante dinâmicos, dos mercados criminais. Diferem das organizações tradicionais por serem mais flexíveis (quanto à relação entre os membros), voláteis (quanto à forma de atuação) e amplas (quanto aos mercados que operam) que as hierarquizadas, rígidas e restritas organizações criminosas tradicionais, como as quadrilhas especializadas, seus coletivos (cartéis ou facções) e as máfias. São um tipo de organização criminosa que não depende de liderança centralizada e carismática, mas de talentosos “operadores de negócios criminais” que dominem parte de algum setor da cadeia produtiva, logística ou financeira criminal (insumos, produção, manufatura, transporte, estoque, venda, segurança, distribuição e lavagem do dinheiro) e que saibam recrutar mão de obra e corromper, adequadamente, os burocratas necessários para viabilizar os negócios (principalmente fiscais, auditores, policiais, militares, promotores, juízes e políticos). Esta é uma das principais atribuições e especialidades das redes criminais: a criação de estruturas permanentes de corrupção estatal, viabilizadora das cadeias produtiva, logística e financeira (ALBANESE, 2000).

Como descrito, não é possível plantar ou estocar drogas, realizar transações envolvendo compra e tráfico de armas, mercadorias ou pessoas, sem um significativo domínio das áreas de cultivo, refino e venda de produtos, de um local seguro para estratégicas negociações (apesar da internet, o risco de perda de grandes valores exige a negociação pessoal) e, principalmente, para servir de entrepostos, como depósitos temporários de armas e produtos ou esconderijos de pessoas traficadas.

São tarefas que exigem tempo e requerem criminosos habilidosos, sofisticados o suficiente para estabelecer conexões com outros criminosos para intermediar ou realizar as vendas transnacionais, conhecer e corromper os funcionários públicos em diferentes países, por onde as rotas passam, e por fim, transformar o dinheiro sujo em dinheiro “utilizável” no sistema financeiro internacional. A eficiência dessas conexões, organizadas em redes, viabiliza a criação e operacionalização de determinados segmentos das cadeias criminais. Portanto, não há MTI, sem regiões páreas, cadeias criminais e sem redes criminais, sendo as últimas o elemento mais importante dos MTI, que passaremos a analisar.

O controle das redes é a principal medida de controle dos mercados. Ignorá-la resulta em uma submissão do Estado ao poder dos MTI. A capacidade de recrutar e empregar mão de obra disposta ao delito, especialmente de jovens, de corromper agentes do sistema de justiça criminal e de promover distúrbios crônicos contra o Estado e a população são três funções elementares das redes. A primeira garante a operacionalização das redes; a segunda, a acessibilidade ao mercado; e a terceira, a manutenção do acesso, impedindo ações de dissuasão das agências do sistema de justiça criminal ou reduzindo os custos de operação.

6 Os incentivos “naturais” da América Latina para o desenvolvimento dos MTI

Além do tipo de solo e clima favorável para a produção de cocaína e maconha, o continente latino-americano possui ainda quatro aspectos incentivadores dos MTI que potencializaram o problema criminal na região. Esses incentivos, apesar de sempre citados, somente podem ser percebidos quando analisamos o problema à luz da lógica de mercado, que permite estabelecer com precisão quais as áreas geográficas e os elementos a serem priorizados na formulação da política de controle. Assim, encontramos:

- i *Megalópoles urbanas*. Nova York, São Paulo e Cidade do México são gigantescos mercados consumidores de produtos ilícitos como contrabando, drogas e mercadorias roubadas, com estrutura logística e financeira desenvolvida e conectada entre si e com outros grandes centros mercadológicos mundiais na Europa, Ásia e África;
- ii *Áreas páreas*. A tríplice fronteira no cone sul (Brasil, Argentina e Paraguai), a região do canal do Panamá, pontos da fronteira Brasil-Suriname e a fronteira México-EUA, ao norte, são atrativos e entrepostos de contrabandistas, traficantes de drogas, armas e pessoas e de terroristas interessados em realizar transações comerciais ilícitas ou simplesmente se esconder por um período;
- iii *Regiões envolvidas na cadeia produtiva e logística da cocaína e da maconha*. Os países andinos (especialmente, Colômbia, Peru e Bolívia) e seus vizinhos com portos e aeroportos para o Atlântico (Brasil e Suriname), Caribe (Venezuela e Panamá) e Pacífico (Equador), destinados ao escoamento da produção e intercâmbio de drogas para os EUA e Europa, compõem a região mais importante do tráfico de drogas do planeta;
- iv *Presença de gangues, cartéis e facções criminais operadoras das Redes*. Em El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Nicarágua, desenvolveram-se as gangues étnicas e regionais que dominam as rotas de tráficos (de drogas, armas e pessoas) e fornecem segurança para as redes de contrabandistas; na Colômbia, México e Venezuela, operam as sedes dos cartéis de produção de cocaína para e no Brasil e no Paraguai, funcionam as facções criminais, verdadeiras *holding* de operacionalização dos mercados de armas, drogas e dinheiro para o mercado interno brasileiro (maior da região, depois dos EUA) e para as rotas de tráficos para os EUA e Europa. Fator fundamental na formação dessas associações criminais é o fato de que, na América Latina, especialmente no Brasil, o sistema prisional foi enfraquecido pelas políticas antipenalista, o que impediu a incapacitação dos presos e favoreceu a formação de “redes sociais” do crime nos presídios.

7 Considerações Finais

O início do contemporâneo MTI tem uma data, a década de 1990, fruto de um momento histórico singular, a globalização econômica e o fim da URSS, processos que “democratizaram”

o acesso aos mercados ilícitos domésticos a qualquer criminoso empreendedor atraídos pelo volumoso lucro do comércio ilícito de drogas, armas e contrabandos, antes recluso a grandes operadores e a países produtores. A principal consequência foi a formação de uma economia global ilícita.

Além da diversificação de produtos e serviços ilícitos ofertados aos mercados consumidores tradicionais, houve uma importante expansão da demanda, incluindo novos mercados e territórios. Dentre eles, destacam-se as economias emergentes do Brasil, México, Rússia e África do Sul e regiões como sudeste asiático, ex-repúblicas da URSS, América Latina e norte da África.

A constituição dos mercados ilícitos transnacionais e o advento da formação das redes criminais modificaram, de forma estrutural, a lógica de organização e a forma de atuação dos criminosos. Antes, as quadrilhas eram muito dependentes da sofisticação de seus chefes, formadas por criminosos pouco especializados. Era possível, inclusive, estabelecer uma suposta ética que estabelecia limites aos atos criminais (tais como: a vedação ao estupro e ao assassinato para ladrões; a separação entre traficantes e ladrões e o evitar ataques a policiais). As redes implodiram esse modelo e limites.

As redes criminais não dependem mais dos criminosos para existirem, como as quadrilhas existiam em razão do intelecto do seu chefe. Agora, elas operam parte de uma cadeia (produtiva, logística ou financeira) que existirá enquanto houver “custo de oportunidade”, independentemente da existência de um chefe de quadrilha brilhante. Este personagem, no máximo, dinamiza uma rede, mas sua prisão ou morte não levará ao fim dela, resultado que somente será alcançado quando a cadeia for atingida, com a elevação do custo (prisões e apreensões).

Esse novo contexto exige adequação das agências de *enforcement*, sob pena de perderem efetividade frente à nova lógica e organização criminal. É um desafio à parte para burocracias como polícias, Ministério Público, juízes e integrantes do sistema penitenciário, além de legisladores. Exigirá reorganização da estrutura legal-processual e dos conhecimentos tático-operacionais usualmente empregados. O enfrentamento da corrupção e da lentidão provocada pelo modelo jurídico excessivamente formalista que vigora no processo penal latino-americano, sem dúvida, são os principais desafios. Novos modelos devem ser criados que permitam a flexibilidade e a rapidez de análise e ação que o caso exige, pois é assim que os MTI se comportam (SCHLEGEL, 2000).

Além da necessidade de maior e melhor controle interno anticorrupção (um imperativo decorrente do maior “poder financeiro de corromper” do crime, proporcionado pelos MTI), as agências não devem mais limitar-se à clássica ação de controle do crime/criminoso (através do fluxo (1) crime; (2) investigação/prisão; (3) processo; (4) condenação e (5) cumprimento da pena). Agora, faz-se necessário, além desse controle, aprender a realizar o controle do mercado ilícito transnacional, o que é uma mudança significativa no *modus operandi* e na cultura dos agentes do sistema de justiça criminal (policiais, promotores e juízes), pois requer a separação das políticas antiexternalidades negativas (extinção da expansão criminal) e antimercados ilícitos (trazê-los a níveis aceitáveis de consumo/demanda).

Este é, sem dúvida, o principal desafio que os MTI impõem às sociedades e às instituições

democráticas, pois, antes mesmo de o século XXI iniciar os MTI, já haviam se estabelecido e, evidentemente, seu dinamismo não foi acompanhado pela maioria das instituições do sistema de justiça criminal, que viram suas táticas de controle do crime, anteriormente suficiente, tornarem-se obsoletas frente ao novo fenômeno, pois mesmo com mais prisões e apreensões, o crime e os MTI expandiam e produziam mais externalidades (NAÍM, 2006).

E, dentre as sociedades mais afetadas, a América Latina se destaca. Regiões da América Latina como o estado de São Paulo e áreas metropolitanas de capitais como Cidade do México, Buenos Aires ou Bogotá passaram a integrar os mercados ilícitos transnacionais de forma abrupta. Essa atração ocorreu primeiro em razão da atratividade do continente. Nossa região possui forte presença da força do financiamento dos MTI de drogas em razão dos mercados da Colômbia e México (cadeia produtora) e Brasil (consumidor), e consolidados entrepostos internacionais dos MTI de armas no Paraguai, México e Suriname, além dos grandes mercados consumidores do México, Brasil e Colômbia. Essa atração se deu pela nossa fragilidade institucional, decorrente da crise institucional pós-ditaduras, que desorganizou temporariamente nossos sistemas de justiça criminal e impediu que as estruturas institucionais se modernizassem a ponto de controlar ou mesmo detectar tamanha ameaça criminal aos seus cidadãos. Este quadro foi agravado pela “concorrência” das instituições de *enforcement* da Europa e dos EUA, que já possuíam, ao tempo da eclosão e formação dos MTI, capacidade de enfrentar e impor custo aos operadores dos MTI, tornando a América Latina mais atrativa, quando na comparação de custos entre nós e os mercados EUA/Europa Ocidental. Logo, esse contexto permitiu a formação do custo de oportunidade na região.

O desafio, portanto, é recuperar a capacidade de controle das instituições de *enforcement*, dentro do marco legal das democracias, e construir políticas públicas efetivas de controle das externalidades e dos MTI. Entendemos que o aprofundamento do diagnóstico das externalidades (objeto de outro artigo) será a próxima contribuição para esse fundamental debate contemporâneo.

Referências

- ALBANESE, J. S. The causes of organized crime: do criminals organized around for crimes or do criminal opportunities create new offenders? *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2000, v. 15, 2000.
- BROWNSTEIN, H. H.; CRIMMINS, S. M.; SPUNT, B. J. A conceptual framework for operationalizing the relationship between violence and drug market stability. *Contemporary Drug Problems*, v. 27, p. 867-890, 2000.
- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217, 1968.
- EUROPOL. European Organized Crime Threat Assessment (OCTA). *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, 2008.
- GLENNY, M. *McMáfia: crime sem fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GOTTFREDSON, M. R.; HIRSCHI, T. *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HALSTEAD, B. Use of Models in the Analysis of Organized Crime and Development of Policy. *Transnational Organized Crime*, v. 4, n. 1 p. 1-24, 1998.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. *Introdução à economia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LEVITT, S. D.; VENKATESH, S. The financial activities of an urban street gang. *Quarterly Journal of Economics*, v. 115, n. 3, p. 755-789, 2000.

NAÍM, M. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2006.

NAIR, A. Internet content regulation: is a global community standard a fallacy or the only way out? *International Review of Law, Computers and Technology*, v. 21, n. 1, p. 15-25, 2007.

OEA. Organização dos Estados Americanos. *Projeto de Resolução, Execução de Plano de Ação Hemisférica Contra a Criminalidade Organizada Transnacional*. Conselho Permanente, Comissão de Segurança Hemisférica CP/CSH-870/07, rev 3, 22 de maio de 2007.

OEDT. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência. *A evolução do fenômeno das drogas na Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2008.

OMS. Organização Mundial de Saúde. *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*. Editado por Etienne G. Krug et al., 2002.

ONU. *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*. Convenção de Palermo, 2000.

ONU. *Program against Transnational Organized Crime: results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, United Nations Office on Drugs and Crime. September, 2002.

ONU. *World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, Austria, 2004.

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, Austria, 2008.

ONU. *World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, Austria, 2014.

UNODC. *The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

RIVERO, P. S. O mercado ilegal de armas na cidade do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Rubens Cesar (Coord.). *Brasil: as armas e as vítimas*: Rio de Janeiro: 7Letras, 2005, p. 197-267.

SAMPSON, R. How does community context matter? Social mechanisms and the explanation of crimes rates. In: SAMPSON, R.; WIKSTROM, P. O. *The explanation of crime*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SCHLEGEL, K. Transnational crime: implications for local enforcement. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 16, p. 365-384, 2000.

SHELLEY, L. Transnational Organized Crime: in imminent threat to the Nation State. *Journal of International Affairs*, v. 48, n. 2, p. 463-89, 1995. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/journal/>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

VIAPIANA, L. T. *Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso*. Porto Alegre: AGE, 2006.

WILLIAMS, P.; GODSON, R. Anticipating organized and transnational crime. *Journal Crime, Law and Social Change*, v. 37, n. 4, p. 311-355, June 2002.