

# Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990

*The United States and the threat of transnational organized crime in the 1990s*

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500105>

PAULO PEREIRA\*

Rev. Bras. Polít. Int. 58 (1): 84-107 [2015]

## Introdução

O crime organizado transnacional (COT) tem sido foco de um conjunto crescente de estudos desde a década de 1990, cujas abordagens teóricas e enquadramentos empíricos têm enorme variação. Neste vasto meio de produções é possível identificar profissionais de agências policiais e de governos, funcionários de organizações internacionais e não governamentais, bem como acadêmicos. Este crescimento de produção e preocupação coincide com a importância do tema para os Estados Unidos, a União Europeia, a ONU e para um vasto número de países ao redor do mundo. Em 2013, em reunião do Conselho de Segurança da ONU, o Secretário Geral Ban Ki-moon explicitava esta preocupação coletiva no alerta:

Em todo o mundo, o tráfico de drogas e o crime organizado transnacional ameaçam a segurança, minam o respeito pelo estado de direito e põe em risco a paz e a estabilidade (United Nations 2013).<sup>1</sup>

A avaliação atual, mais ou menos homogênea, feita por estes atores, é de que o crime organizado, circunscrito até os anos 1980 ao âmbito doméstico de países como os Estados Unidos, a Itália e o Japão, ganhou força e amplitude alarmante nas últimas três décadas, criando impulsos transnacionais, diversificando suas atividades, desenvolvendo-se em países avaliados como falidos e afetando diversas

\* Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil (pjrperreira@pucsp.br).

1 Foram realizadas traduções livres do original para todas as citações de textos em inglês. Manteve-se em inglês os nomes de programas, atos e documentos governamentais.

regiões do globo<sup>2</sup>. Esta nova dinâmica do crime, por tal concepção, tem repercutido em problemas variados, dentre os quais se destaca a ameaça à segurança doméstica, caracterizada como segurança pública, mas também à segurança nacional, internacional e “humana”.<sup>3</sup>

A produção sobre o COT, tendo como eixo a preocupação com o tema da segurança, se ramificou para diversos campos de investigação, mesclando análise e prescrição (Sheptycki 2007; Shelley 2005; Williams 2001; Von Lampe 2012; Dreyfus 2009; Arsovska 2012; Naylor 2004).<sup>4</sup> Compondo esta gama de estudos, há aqueles que analisam o processo histórico de qualificação de tais grupos e atividades por governos ou organizações internacionais como uma ameaça doméstica e internacional. Este orientação de pesquisa, dentro da qual este artigo se insere, tem importância por que possibilita a compreensão sobre as bases de construção “do problema” e “da resposta” a tais práticas ilícitas. Ou seja, uma abordagem que explica “como ‘o problema’ é narrado e como isso respectivamente seleciona estratégias de controle e seus instrumentos operacionais concomitantes” (Edwards e Gill 2002, 247). De fato, nenhum conceito pode ser separado do contexto em que é criado, dado que é resultado de forças institucionais, ideias e capacidades materiais em determinado tempo e espaço (Cox 1981, 207). Desvendar esta inter-relação seria uma importante chave para a avaliação adequada do tratamento conferido a muitos problemas internacionais, dentre os quais incluímos o COT. Aqui, parte-se do pressuposto de que a categoria “crime organizado transnacional” pode ser mais bem compreendida por meio da sua evolução histórica se comparada a uma reflexão essencialmente conceitual ou ao textualismo que investe na leitura jurídica do termo, expressa em documentos oficiais nacionais e internacionais. No debate sobre segurança internacional, esta dinâmica ganha relevância pela chave da construção intersubjetiva de “ameaça”, que a insere nos embates políticos e sociais de agentes interessados, bem como na sua repercussão, em termos de políticas coercitivas, de exceção e privativas de direitos (Buzan et al. 1998).

Os Estados Unidos são, nesta área de investigação, um caso paradigmático, considerado o lócus de origem e desenvolvimento do conceito de crime organizado, bem como o principal exportador, desde a Segunda Guerra Mundial, da ideia de que o *law enforcement*<sup>5</sup>, e não a prevenção ou outras alternativas, deve dominar

2 As principais atividades ilícitas o COT, dado que circulam a maior quantidade de dinheiro e repercutem em violência, são o tráfico transnacional de drogas, armas e pessoas, ainda que uma variada gama de atividades ganhe atenção destes grupos a cada ano, tais como o contrabando de arte, o tráfico de órgãos, a falsificação de músicas e roupas, o contrabando de animais, plantas e outros crimes ambientais entre tantas outras atividades.

3 Alguns exemplos são Edwards e Gill 2003; Williams 1998; Andreas e Price 2001; Irrera 2010.

4 No Brasil há, desde a década de 1990, estudos que analisam algumas expressões do crime organizado transnacional contemporâneo, com destaque para o tráfico internacional de drogas (Procópio Filho e Vaz 1997; Rodrigues 2003). No entanto, as discussões sobre o COT, como categoria política e de análise, tem sido debatido por poucos pesquisadores. Duas exceções são os trabalhos de Cepik e Borba (2012) e Nasser (2014).

5 O termo norte-americano expressa um conjunto de atividades de prevenção e, principalmente, repressão a atividades criminosas. Tal combate é realizado por instituições estatais específicas, tais como as polícias e os tribunais. Utilizaremos a tradução livre aplicação da Lei no restante do texto.

a abordagem de controle da criminalidade organizada, inclusive a que transpassa fronteiras (Edwards e Gill 2003, 3). A maioria dos trabalhos dedicados às preocupações dos Estados Unidos com o COT, no entanto, está centrada no aparato do país para promover o seu controle doméstico e internacional, como é o caso de Andreas e Price (2001) e Andreas e Nadelmann (2006). Poucos se dedicaram ao estudo do processo de construção histórica da noção de COT e sua qualificação como uma ameaça internacional. Exceção a esta regra é o trabalho de Woodwiss (2003, 2006, 2012) que cobre uma importante lacuna no campo ao investigar a gênese da construção do termo *crime organizado* nos Estados Unidos durante as décadas de 1930–1960. No entanto, o foco prioritário de Woodwiss é a construção da noção de crime organizado doméstico e não a sua derivação transnacional.

Dada esta lacuna, torna-se relevante a investigação dos processos políticos que ocorreram no governo norte-americano ao longo dos anos 1990 e levaram ao reconhecimento de que o crime organizado, em função da sua dinâmica transnacional, havia se tornado uma ameaça que precisava ser combatida domesticamente e internacionalmente. Portanto, as questões que orientam este artigo são: por que os Estados Unidos identificaram na década de 1990 o COT como um tema de segurança internacional? Como se deu a qualificação da ameaça representada pelo COT? Quais foram os principais mecanismos institucionais do governo norte-americano que promoveram este reconhecimento? Quais foram as principais ações de combate ao COT propostas pelo governo norte-americano para combater o COT?

Nossa hipótese é de que os Estados Unidos, na década de 1990, qualificaram o crime organizado como eminentemente transnacional, assumindo que muitos grupos focados na prática de atividades ilícitas não estavam mais confinados às fronteiras domésticas dos países. Pautada na noção de “criminalidade estrangeira”, que remontava às décadas de 1940–1950, o COT passou a ser percebido como uma ameaça à vida do cidadão, mas também à manutenção da própria sociedade norte-americana. Pressupondo-o como um problema internacional, os Estados Unidos avaliaram que o COT afrontava a soberania dos países nos quais estava presente. Por um lado, ameaçava países aliados e minava a pouca capacidade institucional de estados frágeis. Por outro, poderia fortalecer Estados e outros grupos hostis, tais como organizações terroristas. Por fim, o governo norte-americano identificava que o COT debilitava a economia do país e até mesmo o sistema econômico capitalista mundial. Como resposta a estes desafios, o governo Clinton tencionou a reestruturação da atuação das suas agências de aplicação da Lei e do arcabouço jurídico penal do país. Utilizou, para tanto, mecanismos institucionais previstos para temas de segurança nacional, tais como a *Presidential Decision Directive 42* (PDD-42).

O artigo esta estruturado em quatro partes. Na primeira parte explicamos a inserção do COT na política de segurança dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria, tendo em conta a incorporação das preocupações com ameaças não estatais.

Na segunda parte, destacamos a importância da globalização na identificação da transnacionalidade do crime organizado pelos Estados Unidos. Na terceira parte argumentamos que a noção de ameaça estrangeira, que remonta à qualificação do crime organizado nos Estados Unidos nos anos 1950, foi um aspecto decisivo para a explicação do COT pelo governo norte-americano. Na quarta parte, destacamos a importância da PDD-42 para a institucionalização da identificação e combate ao COT nos Estados Unidos, bem como algumas das suas decorrências domésticas e internacionais mais importantes.

## O COT na política de segurança dos Estados Unidos

Em 1994, segundo ano do governo de Bill Clinton, o Center for Strategic and International Studies (CSIS) convocou uma conferência de oficiais de alto nível da Inteligência e aplicação da Lei. Seu título era “Crime Organizado Global: O Novo Império do Mal”. O sumário da apresentação trazia os dizeres:

as dimensões do crime organizado global colocam um desafio de segurança internacional maior do que qualquer coisa que as democracias ocidentais tiveram que lidar durante a Guerra Fria. (apud. Andreas e Nadelmann 2006, 158)

No mesmo ano ocorreu, no Comitê sobre Assuntos Governamentais do Senado norte-americano, uma série de depoimentos sobre “O Crime Organizado Internacional e seus impactos nos Estados Unidos”. Um ano antes já havia ocorrido no Comitê de Assuntos Internacionais da Câmara dos Deputados uma sessão para se debater “A Ameaça do Crime Organizado Internacional”, na qual a maior preocupação era discutir

organizações criminosas, grupos terroristas, cartéis de narcóticos, negócios ilegítimos e a grave ameaça crescente que representam para a comunidade internacional e, claro, para os Estados Unidos (US Congress 1993, 1).

Clinton, por sua vez, explicou diante da Assembleia Geral da ONU em 1996 os novos problemas que os Estados Unidos e, por decorrência, o resto do mundo, enfrentariam nos anos vindouros. De acordo com ele,

o surgimento da era da informação e da tecnologia nos trouxe todos mais próximos e nos deu extraordinárias oportunidades para construir um futuro melhor. Na nossa aldeia global o progresso pode se espalhar rapidamente, mas o problema também pode. Problemas na outra extremidade da cidade logo se tornam uma praga na casa de todos. (The White House 1995b).

O entendimento expresso por Clinton e amplamente disseminado era de que a globalização, que trazia conectividades inéditas nas relações internacionais, não

viabilizava somente o progresso político-econômico mundial, entendido como a expansão dos regimes democráticos e do capitalismo, estimulado pela circulação de bens, capital, pessoas. Este mesmo processo também incentivava as atividades ilícitas transnacionais, expressas pela circulação de drogas, armas e pessoas “indesejáveis”, o que viria a ser chamado alguns anos mais tarde pelo Secretário Geral da ONU, Koffi Anan, de *uncivil society*. Tais preocupações se cristalizaram em 1996, no National Security Strategy of Engagement and Enlargement do governo norte-americano. A concepção geral era de que sociedades abertas e livres estavam sofrendo maior impacto do “terrorismo, crime internacional e tráfico de drogas”, desafiando a segurança do país (The White House 1996, 1). O caráter transfronteiriço destas ameaças obrigava os Estados Unidos a elaborar uma orientação de segurança para o século 21 que seria determinada principalmente pelo sucesso de atuação além das suas fronteiras. Daí em diante todos os planos estratégicos do governo Clinton conteriam referências importantes ao COT como ameaça direta ou indireta à segurança do país, expressando a atuação norte-americana no combate destas atividades com propostas legislativas e reordenamento institucional, bem como nas relações internacionais bilaterais e nos fóruns multilaterais.

## Globalização e o “nascimento” do crime organizado transnacional

As atividades ilícitas transnacionais claramente não são inéditas no sistema internacional moderno. Há variados exemplos históricos de grupos não estatais que promoveram ações consideradas ilegais através de fronteiras nacionais e acarretaram agressões à política e à economia dos países. Essas referências remontam a diferentes processos de proibição internacional, como a pirataria e o tráfico de escravos (Andreas e Nadelmann 2006, 23). Por decorrência, há que se levar em conta a relação direta destes episódios com o desenvolvimento do sistema mundial capitalista e a formação e fortalecimento do Estado moderno como instituição política privilegiada (Gallant 1999, 50), já que é a lei do Estado que inevitavelmente cria sua contrapartida: zonas de ambiguidade e de completa ilegalidade (Heyman e Smart 1999, 1).

No entanto, apesar deste histórico, o Estado norte-americano avaliou, ao longo dos anos 1990, que o crime organizado transnacional contemporâneo era inédito. Motivadas por novas dinâmicas técnicas, econômicas e políticas reunidas sob a rubrica de globalização, as atividades ilegais que atravessavam fronteiras teriam se expandido e se estruturado a ponto de representarem ameaças alarmantes e não simplesmente problemas domésticos com soluções domésticas. Conferiam claro suporte para essas concepções os dados referentes ao aumento da circulação de bens e pessoas recolhidos pelo grupo interagências norte-americano responsável pelo International Crime Threat Assessment (ICTA). Em 1999, cerca de 395 milhões de pessoas haviam entrado nos Estados Unidos por terra desde o México e o Canadá. Mais de 76 milhões de pessoas chegaram em cerca de 930 mil voos

de companhias aéreas comerciais e privadas. Do quadro existente em 1990, isso significava um aumento de 59% de pessoas que entraram nos Estados Unidos por transporte aéreo e um aumento de 80% do número de voos comerciais que entraram nos Estados Unidos (The White House 2000, 3). Os portos marítimos seguiam a mesma evolução, movimentando mais de 4,4 milhões de contêineres em 1999 (um aumento de 23% desde 1990) e 400 milhões de toneladas de carga. Os portos possibilitaram ainda a entrada de nove milhões de pessoas nos Estados Unidos. Por fim, cerca de 140 milhões de veículos atravessaram a fronteira do sul dos Estados Unidos em 1999, carregando um sem número de mercadorias lícitas e ilícitas (The White House 2000, 4). Estes números devem ser avaliados não somente pela magnitude da circulação e sua facilidade, mas também em função da capacidade reduzida da alfândega norte-americana para inspecionar o decorrente montante de mercadorias. Estimava-se que somente cerca de 3% das mercadorias eram inspecionadas, com o prognóstico de que esse número diminuiria para 1% até 2005 (The White House 2000, 8).

Estas expressões objetivas das transformações ocorridas ao longo dos anos 1990 tornaram-se elementos decisivos para a explicação dada pelo governo norte-americano para os novos patamares de expansão e relevância alcançados pelo COT. Em uma audiência no Comitê sobre Relações Internacionais no Congresso norte-americano, David Carey, diretor da divisão de crimes e narcóticos da Central Intelligence Agency (CIA) durante o governo Clinton, afirmou que

atividades criminosas transnacionais estão crescendo praticamente em todas as regiões do mundo, enquanto grupos criminosos organizados tiram proveito da redução das barreiras políticas e econômicas, das sociedades em transição, da tecnologia de telecomunicações modernas e práticas empresariais que facilitam o comércio legítimo internacional. (US Congress 1996b, 9)

Embutida nesta avaliação da CIA estava a concepção de que o fim da Guerra Fria, ao ter resultado na abertura maior das fronteiras nacionais e na quebra de barreiras políticas e econômicas, também foi responsável pelo enorme aumento do comércio, do fluxo de bens, pessoas e capital. Os acordos comerciais da então Comunidade Europeia e do Tratado Norte-americano de Livre Comércio, bem como a integração política da Comunidade dos Estados Independentes eram algumas expressões da integração política e econômica de várias regiões do globo, bem como da construção de uma ordem mundial nova neoliberal (Edwards e Gill 2003, 11). Todas elas tiveram como dinâmica impulsionadora o aumento das relações e atividades sociais que atravessam os países, fazendo com que os Estados e as sociedades ficassem cada vez mais vinculados a redes de interação. Isso teve impacto significativo em muitas sociedades anteriormente fechadas, particularmente naquelas que faziam parte da esfera soviética, nos países em desenvolvimento e mesmo em países desenvolvidos. De acordo com o ICTA

(The White House 2000, 3), as reformas econômicas de alcance global teriam particular importância nesse quadro, já que liberalizando mercados e retirando poder regulatório da mão dos governos o controle fronteiriço e financeiro seria dificultado.

Os argumentos para o crescimento do COT se baseavam também no amplo acesso do cidadão comum a tecnologias revolucionárias a partir dos anos 1990. Teria importância fundamental o avanço das tecnologias via satélite, dos cabos de fibra ótica e da miniaturização e o aumento da capacidade dos computadores. Estes aspectos, somados aos telefones celulares, dinheiro eletrônico e internet, promoveram um aumento exponencial na comunicação, no transporte, na distribuição e, especialmente, no anonimato. Grupos criminosos transnacionais se utilizavam, por exemplo, de celulares e cartões de banco piratas, criptografados ou simplesmente roubados para se proteger de rastreamentos e investigação (Naím 2006, 22-27).

Tudo isso indicaria um novo momento histórico para as atividades ilícitas, dado que este cenário “beneficiava as capacidades, recursos e estratégias que estão disponíveis para o crime organizado transnacional” (Shelley et al. 2003, 156). Nas palavras de Taylor (2005, 186), teriam crescido as chamadas “estruturas de oportunidade” para quem quisesse participar dos mercados criminalizados. Na avaliação do governo norte-americano, os mais interessados neste envolvimento advinham do estrangeiro, baseados em países pobres e institucionalmente fracos. Por isso a necessidade de uma atuação concertada entre os países desenvolvidos e “cumpridores da Lei” para a repressão doméstica e internacional dos indivíduos desviantes.

Há que se ter em conta que esta vinculação entre o crime transnacional e a globalização é passível de críticas, já que ela procede a uma aplicação mecanicista do processo ao fenômeno. A decorrência disso é a atribuição de culpa pela expansão e fortalecimento do COT ao aumento da interação entre as sociedades (Serrano 2005, 47). Repercuta daí a tendência a combater o COT a partir da diminuição da porosidade das fronteiras dos países, no mais das vezes restringindo direitos de circulação de pessoas provenientes de países pobres e, inclusive, incentivando a criação de um mercado paralelo e ilegal de imigração (Massari 2003, 58). Esse é um dos motivos pelos quais o debate acadêmico e político sobre a relação entre COT, terrorismo e imigração, seja no sentido conservador ou crítico, tem ganhado cada vez mais importância recentemente (Arsovska 2012). Além disso, nesta interpretação mecanicista são deixados de lado aspectos que podem se mostrar importantes para o aumento do COT contemporâneo, tal como a internacionalização de leis penais e políticas de proibição, como as relacionadas às drogas, que criam mercados ilegais e grupos criminosos que neles operam para satisfazer a demanda por bens e serviços ilícitos (Farer 1999, 251; Nadelmann 2006, 17), particularmente nos Estados Unidos e na Europa (United Nations 2014).



## Crime organizado como ameaça estrangeira

Ao longo dos anos 1990, o crime organizado transnacional assumiu a noção desenvolvida ao longo dos anos 1940–1950 de que o crime organizado é alóctone, mas complementando-a com a ideia de que esta ameaça tinha como base e proteção outros países, sempre pobres e fracos institucionalmente, que, por incapacidade ou falta de interesse, não os combatiam. O entendimento original do crime organizado estrangeiro teve como influência o contexto do macarthismo, com seus temores em relação ao estrangeiro e às ideias exógenas e conflitantes à sociedade norte-americana, além de ter tido como referência a máfia ítalo-americana (Edwards e Gill 2003, 7). A relevância deste último aspecto não deve ser menosprezada.

Entre 1891 e 1920, mais de quatro milhões de italianos entraram nos Estados Unidos e se depararam com circunstâncias de privação econômica e social. Isso incentivou a criação de regimes de proteção familiares, as chamadas máfias, com funções financeiras – mais das vezes ilícitas – e de identidade (Abadinsky 2013, 46-47). Jacobs e Panarella (1998, 159-160) destacam a importância destas máfias dentro dos Estados Unidos, cujo poder não foi igualado por nenhum outro grupo de crime organizado, seja o russo, chinês, jamaicano e mesmo o colombiano. O que distinguiu a Cosa Nostra durante todos esses anos e até recentemente foi o sucesso com que penetrou nos sindicatos, na atividade industrial, na política e o seu poder e influência tanto no submundo quanto no mundo legítimo. Por isso, segundo Finckenauer e Albanese (2005, 440), a Cosa Nostra tornou-se o sinônimo de crime organizado. Mesmo tais avaliações, no entanto, ressaltam que o crime não era estrangeiro de fato, mesmo quando etnicamente definido, já que a Cosa Nostra Americana e a Máfia Italiana não são e nunca foram uma única organização ou mesmo dois ramos de uma única organização (Jacobs e Panarella 1998, 165). Este equívoco foi assumido, no entanto, na década de 1990, quando o governo norte-americano voltou o seu foco de atuação contra o crime organizado transnacional.

Nos anos 1920–1930, a noção de crime organizado baseava-se essencialmente na definição de “atividade criminosa sistemática” ou como sinônimo de “extorsão” (Woodiwiss 2006, 14). O governo norte-americano avaliava que essas “redes criminosas poderiam e geralmente incluíam o envolvimento ativo da polícia, políticos, juízes, homens de negócio legais e advogados”, além de serem impulsionadas pelas próprias características do sistema comercial dos Estados Unidos (Woodiwiss 2003, 14). Ao contrário de avaliar esta relação como uma expressão de corrupção pontual, ela era entendida como o pressuposto da existência do crime organizado, bem como uma de suas partes constitutivas. As reformas promovidas pelo New Deal de Franklin Roosevelt continham algo desta concepção, que focava as causas “domésticas” do crime organizado, atreladas à própria sociedade e Estado norte-americanos. Nesta época, mais importante do que a prisão de gangsteres e seus protetores políticos e policiais, foram as políticas



destinadas à redução das oportunidades para o desenvolvimento de atividades do crime organizado.

No entanto, essa concepção não perdurou como orientação das políticas governamentais, e o combate ao crime organizado teve uma clara mudança de foco nos anos posteriores para centrar-se no combate ao que eram consideradas “conspirações criminosas estrangeiras”. Esta segunda fase data da década de 1950, momento no qual se retirou grande parte das responsabilidades da chamada “sociedade respeitável” norte-americana. Nestes anos foi criada a noção de máfia moderna, centralizada, hierarquizada, originada fora da nação norte-americana e que ali desenvolvia uma relação parasitária (Woodiwiss 2003, 16). Destaca-se aqui o Senate Investigation Committee on Organized Crime, que foi uma importante parte desse processo de caracterização. Pelos fins dos anos 1960, esta concepção já esta presente nas referências governamentais e na mídia, considerada uma ameaça às administrações locais e federais pela sua infiltração em negócios legítimos, corrupção dentro da polícia e das estruturas legais públicas. O crime organizado passou a ser visto como a conspiração de um exército criminoso estruturado por imigrantes e/ou pelos seus filhos e netos, muito distante das primeiras análises que o compreendiam como expressão das oportunidades e problemas da sociedade norte-americana.

Richard Nixon tornou-se uma das principais referências desta perspectiva “estrangeira” da ameaça representada pelo crime organizado ao liderar a criação do Organized Crime Control Act em 1970. Na mesma trilha foi criada, em 1983, durante a administração Reagan, a Commission on Organized Crime, destinada a investigar os motivos pelos quais, mesmo depois do dispêndio de grande quantidade de dinheiro e esforço para o combate do problema, não havia se chegado a soluções satisfatórias para reduzir este tipo de criminalidade. As legislações desenvolvidas nesse período, dentre as quais se destaca a Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO), deram às agências de inteligência e de reforço da lei poderes sem precedentes, viabilizando a fácil utilização de escutas telefônicas, dispositivos de espionagem, inserção de agentes encobertos e outros mecanismos que incorriam em maiores sentenças e apreensão dos bens dos acusados (Finckenauer e Albanese 2005, 444). Outra mudança significativa foi possibilitar trazer a um único julgamento famílias e grupos criminosos, desde que tivessem participado de uma mesma atividade criminosa, como a atividade padrão de extorsão (Jacobs e Panarella 1998, 173).

Essa mudança significativa, até mesmo em relação a garantias constitucionais, eram todas justificadas pela crença de que o crime organizado era uma conspiração integrada, estrangeira e massiva (Woodiwiss 2003, 16-17). No entanto, de acordo com McCarthy (2011, 89), apesar de durante as décadas de 1970 e 1980 o RICO ter condenado os chefes de todas as cinco famílias criminosas mais poderosas de Nova York a mais de 100 anos de prisão cada, em termos objetivos, o sentido

original da legislação, que era extinguir as famílias mafiosas dos Estados Unidos, fracassou. Tais grupos se mantiveram ao longo dos anos, até o presente.<sup>6</sup>

A evolução natural desta concepção na década de 1990 foi de que os mais importantes grupos do COT ao redor do mundo haviam se fortalecido, expandido suas capacidades e ampliavam a sua presença no território norte-americano. Eles continuariam utilizando a infraestrutura do país para circulação, se beneficiariam do seu mercado consumidor para obtenção de grandes lucros, manipulariam o mercado financeiro e os bancos para viabilizar a lavagem de dinheiro proveniente de suas atividades. No entanto, havia uma importante diferença a partir de então: os grupos criminosos haviam se articulado entre si e mantinham bases nos seus países de origem, avaliados pelos Estados Unidos como países institucionalmente fracos ou coniventes com a ilegalidade. Tais territórios eram de difícil acesso ao poderio policial e militar norte-americano. Sendo assim, qualquer tentativa de debelar o crime organizado nos Estados Unidos seria infrutífera, dado que, como uma hidra, novas cabeças surgiriam. O então vice-diretor do Federal Bureau of Investigations (FBI) durante a administração Clinton, Jim Moody, afirmou em uma declaração ao Subcomitê sobre Crime no Congresso estadunidense em 1996, que os principais grupos do COT em atividade eram

a Cosa Nostra americana, as empresas criminosas na Colômbia e na América do Sul, a empresa criminosa mexicana, a empresa criminosa italiana, os grupos e gangues asiáticas, o crime organizado da Eurásia e outras empresas criminosas nacionais e internacionais. [...] Seis dessas amplas categorias estão sediadas fora dos Estados Unidos dirigindo as operações dentro dos Estados Unidos. As duas grandes categorias que estão sediadas nos Estados Unidos estão sendo subsidiadas por aquelas com sede fora dos Estados Unidos (US Congress 1996a, 4).

A referência à transnacionalidade contida na noção de COT fortaleceu a noção de ameaça estrangeira aos Estados nacionais (Edwards e Gill 2003, 268). Foi um importante reforço desta concepção a produção de trabalhos acadêmicos e jornalísticos a respeito desta nova fase do crime organizado. Um dos mais importantes foi produzido em 1993 pela jornalista Claire Sterling, intitulado “A Máfia Globalizada”, cuja tese era que “as máfias siciliana, americana, colombiana e asiática já se mesclavam com a russa, formando um submundo criminoso sem fronteiras, que circundava o globo” (Sterling 1997, 10). Isso significava que o submundo internacional estaria se encaminhando na direção de uma *pax mafiosa* mais ampla – um acordo para evitar conflito, conceber uma estratégia comum e explorar pacificamente o planeta juntos (Sterling 1997, 18). Segundo Sterling

6 Ver, por exemplo, GARDINER; SHALLWANI. Mafia Is Down—but Not Out. *The Wall Street Journal*, 18/02/2014.

(1997, 31), esses sindicatos infiltravam-se em corporações legais, manipulavam os mercados financeiros mundiais, desestabilizavam moedas e compravam países inteiros, podendo ser comparado a um “terrível tumor canceroso” (Sterling 1997, 12).

Segundo Garland (1996, 461), esta orientação política sobre o crime organizado está relacionada à noção de “*criminalidade do outro*, do pária ameaçador, do estranho temível, do excluído.” Por ela pratica-se a “demonização” do criminoso e a manipulação dos medos e das agressividades da população, garantindo, assim, suporte para amplos meios de punição dentro e fora do Estado. Na esteira desses poderes arregimentados existe a possibilidade dos governos viabilizarem outros interesses políticos que, de outra forma, não seriam viáveis. A *criminalidade do outro* responsabiliza causas exógenas à sociedade pelo crime e, no caso do COT, o foco acaba sendo os grupos culturalmente/nacionalmente/eticamente definidos. O crime é consequência de atores desviantes, caracterizados como patológicos socialmente e diferentes daqueles que são normais e cumpridores da lei: os nacionais. Isso se expressa também na caracterização que Clinton fez do crime como “praga”, citada no tópico anterior. Fundamental notar, segundo Sheptycki (2007, 489), que “a metáfora da doença se encaixa bem com o tema da doença estrangeira e contagiosa”, indicando que, se tal fenômeno era algo exógeno ao corpo social, ele poderia ser, então, retirado “cirurgicamente” e descartado. Essa era a expressão da mistificação da discussão pública pela qual passou o crime organizado transnacional nos EUA ao longo dos anos 1990, com repercussões importantes desde então.

De acordo com Massari (2003, 54), o risco mais importante produzido por esta abordagem “global” do crime organizado transnacional é a subestimação das condições internas que possibilitam ao crime organizado desenvolver-se e ser tolerado nas sociedades que o avaliam como alóctone. De fato, qualquer avaliação sobre o crime organizado transnacional deve levar em conta a dialética relação que existe entre o local e o global, onde a localidade tem, por vezes, importância decisiva (Hobbs 1998). As estratégias de segurança se tornam, por estes parâmetros, um processo de aplicação, punição, contenção e desmantelamento desses grupos estrangeiros. Esta reiterada relação entre crime e estrangeiros pressionou os direitos das minorias estrangeiras em muitos países, com destaque para os EUA (Sheptycki 2003). Segundo Ruggiero (2000, 188), “esta nova versão da ‘teoria da conspiração estrangeira’ se manifesta através do medo de que as mercadorias ilícitas [...] possam destruir os cidadãos e as instituições do mundo civilizado”.

## PDD-42: identificação e combate à ameaça do COT

Apesar de já haver uma crescente preocupação do governo norte-americano com grupos criminosos transfronteiriços desde o final dos anos 1980, foi a

PDD-42<sup>7</sup> de Clinton, em 1995, que desencadeou um movimento consistente e contínuo para a sua alocação na agenda de segurança nacional do país (Andreas e Nadelmann 2006, 158). Para tanto, se previa o “aumento da prioridade e dos recursos destinados a este esforço”, a “melhora da coordenação entre agências governamentais”, “um trabalho próximo a outros governos” e o “uso criativo e agressivo de todos os meios legais disponíveis” (The White House 1995a). A PDD-42 dialogava com diretrizes anteriores, tais como a PDD-14 (enfrentamento das drogas ilícitas), a PDD-9 (combate ao contrabando de estrangeiros) e a PDD-39 (enfrentamento ao terrorismo), todas promulgadas entre 1993 e 1995, no primeiro governo Clinton. No entanto, nem no governo Clinton, nem em governos anteriores foram elaboradas outras diretrizes presidenciais que desse conferisse prioridade ao combate à criminalidade transfronteiriça, o que torna a PDD-42 uma iniciativa inédita do Poder Executivo norte-americano.<sup>8</sup>

O diagnóstico da PDD-42 reforçava uma concepção alóctone do crime ao afirmar que

Os americanos têm sido há tempos os alvos da violência e ataques em solo estrangeiro. Mas uma das novas dimensões do crime internacional (...) que vivem em paraísos protegidos além das nossas fronteiras, estão cada vez mais realizando assassinatos e outras formas de violência em solo americano. Por conta disso, o nosso governo deve ver o crime internacional como um perfeito continuum dos barões do crime abrigados no exterior para a violência e destruição deixadas nas nossas ruas. (The White House 1995a).

O discurso de Clinton na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1995 sintetiza os elementos cooperativos, mas principalmente o viés unilateral previsto. O início do seu pronunciamento destacou que o COT colocava em perigo a tendência internacional para a paz e a liberdade, minava as novas e frágeis democracias e retiravam forças dos países em desenvolvimento, ameaçando o esforço dos Estados Unidos e das Nações Unidas para a construção de um mundo mais pacífico e próspero. Em um segundo momento convocou os países para esta luta, que não era uma luta solitária, solicitando a cooperação dos outros países presentes para se estabelecer o compromisso de extinguir todos os “santuários” utilizados pelo crime organizado. Finalizou seu discurso, no entanto, avisando que, se mesmo com o auxílio dos Estados Unidos não houvesse cooperação e se

7 A PDD é um mecanismo institucional do órgão Executivo usado para promulgar as decisões presidenciais sobre temas de segurança nacional, sugeridas pelo *National Security Council*. Estas diretrizes tiveram diferentes designações em diferentes governos. Nas administrações Kennedy e Johnson, por exemplo, o termo utilizado era *National Security Action Memorandums* (NSAM) e na administração Reagan, *National Security Decision Directives* (NSDD). (Relyea 2008).

8 Para detalhes sobre os conteúdos destes documentos em diferentes governos norte-americanos, ver <http://www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm>. Acessado em 30/01/2015.

alguma nação não atendesse aos requisitos mínimos de combate à criminalidade, o país consideraria o uso de sanções (The White House 1995b). Em outras palavras, recursos unilaterais poderiam ser usados pelos Estados Unidos para a garantia da sua segurança e da segurança da ordem nascente contra a criminalidade organizada.

A PDD-42 teve decorrências importantes. Três delas são particularmente relevantes para compreender a alocação do COT no âmbito da segurança. São elas: a aprovação, pela Assembleia Geral da ONU, da Declaração das Nações Unidas Sobre o Crime e Segurança Pública em 1997; a elaboração de uma estratégia nacional norte-americana abrangente para atacar a criminalidade transnacional, sob a responsabilidade do Departamento de Justiça, Departamento de Estado e Departamento do Tesouro, que resultou no International Crime Control Strategy (ICCS) em 1998 e a subsequente apresentação do projeto de lei International Crime Control Act of 1998 (ICCA), elaborada pela Casa Branca e levada ao Congresso pelo Senador democrata Patrick J. Leahy. Todo este investimento político se justificava, na avaliação do governo norte-americano, por conta da diversidade e intensidade das ameaças postas pelo COT ao país.

### Tipificação das ameaças do COT: diversidade e intensidade

Ao longo da década de 1990, diversas ameaças nacionais e internacionais advindas do COT foram identificadas pelos Estados Unidos. A primeira dessas ameaças e uma das mais relevantes dizia respeito às direcionadas à sociedade e ao indivíduo. O crime e o efeito das suas atividades causariam uma disfunção social, ao mesmo tempo em que atentariam contra a integridade física dos cidadãos. O Estado, por princípio, deveria se responsabilizar pela proteção de ambos. A avaliação do governo norte-americano era de que a soberania do país estava sendo questionada, uma vez que os cidadãos tinham sua vida, subsistência e bem-estar social ameaçados pelos grupos criminosos (The White House 1998b, 1). As principais atividades relacionadas a essa ameaça advinham do tráfico de drogas, cuja enorme intensidade minaria os valores sociais, levaria a um aumento das taxas de criminalidade, à corrupção de agentes públicos e à elevação dos gastos sociais para combater a adicção às drogas e a violência urbana (The White House 2000, 123).

Tais interpretações sobre a ameaça do COT baseavam-se em dados produzidos em relatório da United States General Accounting Office (US GAO) no ano 2000 e focavam as explicações para este problema na produção e tráfico de drogas em países estrangeiros, especialmente da América Latina<sup>9</sup>. Jim Moody, vice-diretor do FBI, afirmou perante o Congresso norte-americano que

em anos passados nós consideramos a Cosa Nostra como a principal ameaça aos Estados Unidos, que tem, de alguma forma, diminuído. Hoje ela seria provavelmente os cartéis de cocaína da Colômbia (US Congress 1996b, 6).

<sup>9</sup> Sobre o combate norte-americano ao COT na América Latina ver Nasser (2014).

O foco principal da preocupação de Bill Clinton era com os traficantes de drogas ilícitas do Cartel de Cali, na Colômbia, responsáveis por 80% da cocaína e 15% da heroína que entrava nos Estados Unidos. Para o presidente e toda a sua cúpula executiva, este grupo representava “uma ameaça incomum e extraordinária” (The White House 1995b).

De acordo com o US GAO, em 1999 os Estados Unidos haviam apreendido 73 toneladas de cocaína nas suas fronteiras, cerca de 880 quilogramas de heroína nos seus portos e 536 toneladas de maconha, a maioria dos quais vieram do México (US GAO 2001, 29). Neste mesmo ano, os americanos haviam gastado US\$ 63 bilhões em drogas ilegais (US GAO 2001, 29). Pesquisas utilizadas pelo governo norte-americano estimavam que no ano 2000 três milhões de indivíduos nos Estados Unidos estavam tendo problemas sérios com o uso de drogas ilícitas.<sup>10</sup>

Um documento da DEA contra a descriminalização das drogas afirmava ter o FBI contabilizado que, em 24% das ocorrências de violência praticada contra policiais, os agressores estavam sob a influência de drogas e que, em 72% dos casos, os agressores tinham uma história de violações da lei de drogas (The White House 2003, 17). Isso se refletia nos dados a respeito da população prisional, sendo que 60% dela respondiam por crimes relacionados a drogas ilícitas. Em 1995, quase 225 mil pessoas foram encarceradas em prisões estaduais e quase 52 mil em prisões federais por delitos de drogas (The White House 2000, 18). De acordo com a DEA, o uso de drogas ilícitas também se relacionava diretamente à perda de produtividade no trabalho, causando danos expressivos à economia norte-americana (The White House 2000, 18).

Esses eram, para os centros decisórios governamentais, problemas que ganhavam tonalidades de segurança nacional, deixando de ser uma questão simplesmente de saúde ou segurança pública. Expressões desta concepção alarmista sobre as drogas já haviam tido outras edições no passado, tais como com Nixon e sua qualificação das drogas como o inimigo público número 1 dos Estados Unidos ou as campanhas proibicionistas de Nancy Reagan, como o *Just Say No*. De fato, tal argumentação mostra que, apesar da guerra às drogas em voga nos Estados Unidos desde 1960 já ter se mostrado infrutífera, conferiu um enorme suporte para a construção da categoria do crime organizado transnacional e sua alocação na agenda de segurança do país.

Era também um diagnóstico do ICTA (The White House 2000, 17) que as mesmas mudanças políticas e econômicas mundiais das quais os grupos de crime organizado estavam se beneficiando eram exploradas também pelos grupos terroristas. Estes, quando não tinham o suporte e financiamento de Estados párias (designados *rogue states*) do sistema internacional, poderiam utilizar atividades

10 Como contraponto a esta avaliação, no entanto, há que se ter em conta que outros estudos mostravam que o número de mortes nos Estados Unidos ligadas diretamente ao abuso de drogas ilícitas (overdose) ou indiretamente (suicídio, homicídio, acidente de automóvel, infecção por HIV, pneumonia, violência, doença mental e hepatite) representou menos de 3% do total de ocorrências no ano 2000 (Mokdad et al. 2004, 1238-42).

criminosas para financiar suas operações ou para auxiliar na aquisição de armas e materiais bélicos mais sofisticados. Relacionado a este aspecto estava o fato dos cidadãos norte-americanos que viviam, trabalhavam ou viajavam para fora do país também estarem sofrendo o impacto de tais problemas de segurança, pois muitas vezes serviam de alvo para a violência praticada por cartéis de drogas ou por grupos terroristas.

Isso se expressava no fato de em 1999 ter havido 169 ataques terroristas contra alvos norte-americanos em todo o mundo, um aumento de 52% em relação a 1998 (US GAO 2001, 29). O ICCS (The White House 1998b, 2) afirmava ainda que, nos últimos anos, empresários norte-americanos haviam sido sequestrados e mantidos como reféns por grupos de guerrilha e narcoterroristas que operavam na América Latina, enquanto outros haviam sido assassinados na Nigéria, no Paquistão e na Rússia pelo crime organizado. Vale notar que a relação entre criminalidade transnacional e terrorismo, uma das tônicas deste período, ganhou maior expressão especialmente após os atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos em 2001.<sup>11</sup>

A relação com a imigração ilegal e o contrabando de pessoas torna-se, neste contexto, um importante elemento que ganhava dimensão como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, reforçando problemas já mencionados. A preocupação era dupla. De um lado, documentos afirmavam que os imigrantes ilegais residentes nos Estados Unidos – algo em torno de 500 mil à época (US GAO 2001, 29) – eram transportados para o país em condições brutais e depois forçados a formas severas de servidão involuntária. Muitos grupos criminosos etnicamente definidos, especialmente da Nigéria, China e Rússia, empregariam ou coagiriam imigrantes ilegais contrabandeados para o país para realizar atividades criminosas de risco elevado, preservando-se, assim, do envolvimento na linha de frente do grupo. Aqueles que conseguiam se livrar desses arranjos e permaneciam nos Estados Unidos passariam a gerar outros tipos de problemas. Comprometeriam os recursos sociais e econômicos do país, prejudicando salários e condições de trabalho dos outros trabalhadores nacionais, fariam aumentar a criminalidade, o sentimento anti-imigrante e o custo de programas sociais do governo (The White House 2000, 22).

Outra categoria de ameaça se pautava nos problemas causados pela criminalidade a outros países do sistema internacional e que poderiam ter repercussões negativas para a segurança nacional e internacional dos Estados Unidos. No que se refere à primeira, dada a rede de relações transnacionais entre os grupos criminosos, o reforço e expansão de determinado COT em um país ou região, como o tráfico de drogas, poderia se refletir no aumento da insegurança dos cidadãos norte-americanos, prejudicando o funcionamento da própria sociedade.

11 Shelley (2005, 103), por exemplo, avaliava que esta “aliança” entre crime e terror, somada à corrupção, compunha uma “Trindade Profana”. Para a autora, havia conexões entre o COT e o “terrorismo baseado no Islamismo”.



Além disso, esta dinâmica poderia ameaçar a estabilidade de países aliados, minar a capacidade institucional de estados frágeis e mesmo fortalecer a capacidade de países que tinham intenção hostil em relação aos Estados Unidos (The White House 1998b, 13).

O último aspecto da ameaça representada pelo COT dizia respeito à economia, especialmente no que se refere ao crescimento comercial norte-americano e às dinâmicas do sistema econômico capitalista mundial. De um lado, a utilização de bancos e instituições financeiras para a lavagem de dinheiro e outras transações financeiras ilícitas minava a credibilidade do sistema econômico, ao mesmo tempo em que possibilitava a retorno financeiro “branqueado” dos ganhos obtidos de maneira ilícita. Além disso, o governo norte-americano avaliava que o enfraquecimento e falta de credibilidade do sistema bancário internacional poderia aumentar a probabilidade de uma crise financeira doméstica grave (The White House 2000, 124). Dois âmbitos relacionados caracterizavam a ameaça desta categoria. O primeiro se referia às próprias empresas norte-americanas e aos impactos negativos sobre empresários, empregados, produção e recursos das indústrias. O segundo se dirigia a pilares de funcionamento do sistema capitalista mundial, tal como a concorrência, que seria desvirtuada por meio da corrupção, das fraudes, das falsificações e do roubo de propriedade intelectual. O aspecto da segurança, no entanto, ficava centrado na lavagem de dinheiro, que viabilizava todo o mecanismo de lucros e reinvestimento do COT.

### Algumas decorrências políticas domésticas e internacionais do PDD-42

A PDD-42 sintetizou um movimento de alocação do COT na agenda de segurança dos Estados Unidos, gerando algumas decorrências políticas domésticas e internacionais importantes. É possível, por exemplo, relacionar a diretriz presidencial à elaboração e apresentação norte-americana da Declaração das Nações Unidas Sobre o Crime e Segurança Pública na Assembleia Geral da ONU em 1996.

O intuito da declaração era promover um concerto de nações em prol do objetivo de combater a ameaça do COT. Três artigos da declaração são particularmente esclarecedores da sua convergência com as próprias aspirações e posições norte-americanas. O artigo 3 afirmava que os Estados-Membros deveriam tomar medidas para impedir o apoio às atividades das organizações criminosas em seus territórios nacionais. O mecanismo da extradição era colocado como instrumento fundamental “a fim de que eles não encontrem portos seguros”. O artigo 4, por sua vez, incentivava instrumentos usados pela política externa dos Estados Unidos para lidar com ameaças em conflitos domésticos de outros países nos quais não havia interesse no engajamento militar direto, tais como o fortalecimento dos sistemas de compartilhamento de informações entre Estados e, mais importante, o estabelecimento de acordos bilaterais de assistência técnica que previsse programas de treinamento em aplicação da Lei e justiça penal. Por

fim, o artigo 8 corroborava as atividades realizadas sob o International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)<sup>12</sup> de acordo com a PDD-42 ao afirmar que “os Estados-Membros concordam em adotar medidas, conforme apropriado, para combate à ocultação ou dissimulação da verdadeira origem dos produtos da criminalidade transnacional”, dentre outras várias ações relacionadas à diminuição das limitações para a quebra de sigilo bancário com o sentido de obter cooperação das instituições financeiras na detecção de operações que pudessem ser utilizadas para efeitos de branqueamento de capitais. (United Nations 1997)

Para a ONU, o crescimento do crime organizado representou um dilema com preocupações e oportunidades (Felsen e Kalaitzidis 2005, 14). A busca de uma liderança na reestruturação do mundo pós Guerra Fria se relacionava com o envolvimento em temáticas como combate à pobreza e à fome, promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos. O COT foi avaliado, no entanto, como um importante empecilho para esses processos de ajustamento e regimes de proteção, passando a ser um dos fenômenos mais focados da Assembleia Geral desde 1990. Nesta época foi elaborada uma série de convenções sobre extradição e assistência mútua em assuntos criminais que culminaram com a criação da Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (CCPCJ), cujo pilar é “a ação internacional para combate ao crime nacional e transnacional, incluindo o crime organizado, crime econômico e a lavagem de dinheiro”, bem como o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), estabelecido em 1997, um dos maiores responsáveis pela produção e divulgação de conteúdos destinados ao combate internacional ao crime transnacional.

Tanto a Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, que ocorreu na Itália em 1994, quanto a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional de 2000 foram eventos decisivos que selaram a importância do COT como uma questão de segurança para a ONU. A primeira promoveu o reconhecimento internacional da “crescente ameaça do crime organizado, com a sua grande influência desestabilizadora e corruptora sobre as instituições sociais, econômicas e políticas fundamentais” (United Nations 1994). A segunda funcionou como um instrumento de homogeneização de categorias e procedimentos de aplicação da Lei referentes à acusação, julgamento, sanções, jurisdição, extradição, bem como formas de assistência jurídica mútua, investigações conjuntas, proteção de testemunhas e das vítimas (United Nations 2000). Como resultado, criou-se legitimidade internacional para as iniciativas que estavam sendo levadas a cabo pelos Estados Unidos, possibilitando ao país exportar prioridades policiais com importante detalhamento e padrões comuns (Andreas e Nadelmann 2006, 173).

---

12 O IEEPA é um instrumento jurídico, criado em 1977, que possibilita ao Presidente norte-americano regular um vasto conjunto de transações financeiras e comerciais para lidar com qualquer ameaça incomum e extraordinária para a segurança nacional, política externa ou economia dos Estados Unidos, que tenha sua origem ou parte substancial fora do país.

Há uma segunda decorrência relevante da PDD-42: a International Crime Control Strategy (ICCS) de 1998. Esta estratégia realizou uma reengenharia institucional dos órgãos do governo norte-americano para lidar com a ameaça do COT. O governo norte-americano articulou aproximadamente trinta e quatro agências federais em torno do combate ao COT. As mais relevantes eram o Departamento de Justiça, o Departamento de Estado, o Departamento do Tesouro e a United States Agency for International Development (USAID), levando em conta todas as suas estruturais internas, tais como o FBI, a Drug Enforcement Administration (DEA), o Immigration and Naturalization Service, o Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF), o Customs Service, o Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), o Federal Law Enforcement Training Center, o Bureau for International Narcotics Control and Law Enforcement Affairs (INCLE) e o Bureau of Diplomatic Security.

A tentativa de coordenação destas estruturas governamentais de aplicação da Lei e de Inteligência, já definida como prioridade na PDD-42, mostrou-se um grande desafio, dado que durante a Guerra Fria cada uma cumpria funções distintas e razoavelmente bem definidas. As estruturas de aplicação da Lei, tal como o FBI, deveriam cuidar de assuntos domésticos, enquanto as de Inteligência, tal como a CIA, deveriam preocupar-se com as rivalidades estratégicas com outros países (Andreas e Nadelmann 2006, 160). Isso repercutia em claras diferenças de culturas institucionais e métodos que se expressavam em diversos antagonismos ao longo da história norte-americana.

A alocação de recursos e de pessoal, bem como o aumento de prestígio proveniente da atenção conferida a novos temas de segurança são fatores que tendem a impulsionar as agências governamentais a disputarem entre si uma boa inserção durante os rearranjos institucionais. O quadro de funções e atividades propostas pelo ICCS era extremamente extenso, mas estava pautado em duas grandes linhas de ação que refletiam a noção anteriormente debatida sobre “criminalidade do outro”: “a primeira linha de defesa deve ser no estrangeiro” e a segunda deve ser “proteger nossas fronteiras em ar, terra e mar contra os criminosos internacionais” (The White House 1998b).

A última decorrência da PDD-42 foi o ICCA, elaborado pelas agências federais e enviado ao Congresso. O ICCA foi um pacote legislativo que tinha o objetivo de ajudar as agências de aplicação da Lei dos Estados Unidos em seus esforços contra o COT. Apesar de não ter se tornado lei, indicava uma orientação do executivo norte-americano, pautada em medidas de exceção, com vistas a ampliar a atuação policial norte-americana em países estrangeiros, aumentar a punição penal e restringir direitos com o intuito de garantir maior segurança. Tais propostas viriam a se concretizar em anos posteriores, incentivadas pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York.

Sobre a ampliação da atuação policial norte-americana além das fronteiras nacionais, o ICCA autorizava a investigação e punição dos grupos de crime

organizado que cometessem crimes graves contra norte-americanos no exterior, a ampliação da capacidade de julgar criminosos de contrabando de mercadorias fora dos Estados Unidos, a ampliação da lista de crimes de lavagem de dinheiro, a maior jurisdição extraterritorial para combater a fraude envolvendo cartões de crédito e a expansão da autoridade dos organismos de aplicação da Lei dos Estados Unidos, que viabilizava o compartilhamento dos bens apreendidos de criminosos internacionais com agências estrangeiras de controle do crime (US Congress 1998a, 2).

Sobre o aumento da punição, o ICCA autorizava o aumento das penas para os traficantes que colocassem em perigo os funcionários policiais federais ou que interditassem suas atividades, o endurecimento das penalidades para violações do IEEPA e a criminalização da tentativa de violação da Trading with the Enemy Act<sup>13</sup> (US Congress 1998a, 2-3). Por fim, sobre a restrição de direitos, o ICCA autorizava o aumento da autoridade governamental para fiscalizar cartas internacionais, caso houvesse “motivos razoáveis” para suspeitar que elas tivessem algum conteúdo relacionado a dinheiro ilegal, drogas ou ADMs, dispunha sobre a expulsão de traficantes de drogas, seus familiares diretos e pessoas que tentassem entrar nos Estados Unidos a fim de evitar a condenação em outro país e facilitava o uso de determinados tipos de registros de governos estrangeiros como prova em processos judiciais nos Estados Unidos (US Congress 1998a, 2).

Vale notar que não eram somente as restrições ou lacunas da legislação direcionada ao âmbito internacional que causavam incômodo. Isso também ocorria em relação à legislação doméstica, que por vezes asseguravam direitos relacionados à privacidade do cidadão e à publicização de informações governamentais, tais como os Right to Privacy Acts e a Freedom of Information Act (US Congress 1996a, 35).

## Conclusão

Os anos 1990 foram um marco na identificação do COT como uma importante ameaça nacional e internacional, bem como na sua qualificação como algo inédito e originado no estrangeiro. Essas concepções não se circunscreveram à sociedade e ao governo norte-americano. Elas ganharam expressão na ONU, corroborando a avaliação de que “qualquer processo de internacionalização da definição do crime e do controle do crime é o resultado da exportação de percepções domésticas e definições que refletem as relações entre poderes políticos” (Irrera 2010, 71).

Os impactos deste processo sobre vários países ao redor do mundo ainda estão por ser esclarecidos,<sup>14</sup> especialmente no se refere ao combate ao tráfico de drogas e às guerrilhas latino-americanas nas últimas duas décadas, incentivado e

13 Esta lei federal de 1917 restringe o comércio de empresas norte-americanas com países hostis aos Estados Unidos.

14 Para um estudo inicial a respeito do tema, ver o tópico “Beyond the border: the expanding global reach of U.S. Law Enforcement” em Nadelmann (2006, 169-74).

financiado pelos Estados Unidos, mas também em relação às Operações de Paz da ONU em vários países da África e da Ásia, que continham em seus mandatos destaque ao combate à criminalidade organizada. É possível, assim, que tenha havido importantes repercussões da alocação do COT no âmbito da segurança internacional em termos de desrespeito aos direitos humanos e à reprodução da violência urbana e rural. Essas possíveis vinculações pressupõe a comprovação de investigações futuras.

Neste artigo, argumentamos que a categoria “crime organizado transnacional”, bem como sua avaliação como ameaça internacional, deve ser compreendida contextualmente e historicamente. Assim, é fundamental notar, ao contrário do que a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional de 2000 faz crer, que a identificação e qualificação da ameaça do COT não são óbvias, unívocas ou simplesmente decorrentes de acordo pelo assentimento dos países em uma Assembleia Geral. Esses diagnósticos foram e continuam sendo parte de uma disputa política que não se encerra nos dados empíricos trazidos, por exemplo, pelo ICTA norte-americano ou pelo UNODC. Não descartamos os aspectos materiais deste fenômeno, mas pressupomos que é na interação entre os agentes políticos que se constroem interesses e preferências em relação a tais aspectos. Em outras palavras, os fatores materiais importam, muitas vezes de maneira determinante, mas como e em que grau importam depende das ideias e dos interesses que se projetam sobre eles (Fearon e Wendt 2002, 58). Assim, os dados empíricos sobre o aumento das atividades ilícitas transnacionais não repercutem em uma interpretação necessária, mas somente em uma interpretação possível.

Concluimos que os dois mandatos de Clinton (1993–2001) foram decisivos para a qualificação do COT como um tema de segurança internacional, cuja maior expressão é a PDD-42. Este mecanismo executivo do governo buscou construir uma estrutura mais coordenada e com maiores recursos para a identificação e combate desta ameaça. Com isso, reorganizou estrategicamente estruturas policiais, militares e de Inteligência para promover um controle doméstico, mas também internacional do crime.<sup>15</sup> Este processo corrobora a avaliação de Buzan et al. (1998, 28), segundo o qual, quando um assunto é inserido no âmbito da segurança há um período de adaptação, na qual as antigas estruturas institucionais designadas para outros tipos de ameaça passam a operar em um novo contexto. A partir dessas considerações, é possível inferir que este processo de readequação repercutiu em ganhos expressivos para as agências estatais de segurança e desenvolvimento que lidavam ou passaram a lidar com o problema do COT, tanto no que se refere à capacidade e liberdade de ação, quanto à influencia política sobre o governo norte-americano.

15 De acordo com Andreas e Nadelmann (2006, 158), esta nova concepção gerou uma crescente “indefinição das fronteiras entre missões de aplicação da lei e de segurança”, algo que se aprofundou desde então e ganhou dimensão importante em outros países. O Brasil, por exemplo, passa, desde a década de 1990 por processo similar. A Lei complementar nº 136 de 2010 expressa tal processo ao conferir poder de polícia (patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e prisões em flagrante) às Forças Armadas nas regiões de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores contra delitos *transfronteiriços* e ambientais.

Demonstramos, ainda, que não se podem menosprezar os precedentes históricos de avaliação sobre o crime organizado nos Estados Unidos desde a década de 1950, pautada na “criminalidade do outro”, que reforçou a noção de tal crime como estrangeiro e transnacional, baseado e incentivado por países incapazes ou moralmente reprováveis. Além deste aspecto determinante, há que se ter em conta a importância da avaliação catastrofista desta ameaça. Apesar de tantos exemplos históricos de criminalidade transfronteiriça, o governo norte-americano a identificou como inédita. Apesar da reponsabilidade pela demanda de bens e produtos ilícitos, bem como pela corrupção de setores do governo e do setor privado (especialmente do setor bancário para a lavagem de dinheiro) na relação com o COT, os Estados Unidos qualificaram esse processo como exógeno à sua sociedade. Ademais, a projeção da destruição da organização social, da economia e do próprio Estado norte-americano pelo COT desaguavam no medo da desestruturação da ordem internacional nascente após o fim da Guerra Fria.

## Referências bibliográficas

- ABADISNKY, Howard. (2013) *Organized Crime*. Wadsworth, Cengage Learning, Tenth edition.
- ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. (2006) *Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. (2001) From War Fighting to Crime Fighting: transforming the American national Security State. *International Studies Review* 3, nº 3, Fall, pp. 31-52.
- ARSOVSKA, Jana. (2012) Ethnicity, migration and transnational organized crime. In: ALLUM, Felia; GILMOUR, Stan (eds.). *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Routledge Taylor and Francis Group.
- BUZAN, Barry (et. al.). (1998). *Security: A new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. (2011). Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*. vol. 33, n. 2, julho/dezembro.
- COX, Robert. (1986) “Social forces, States and World Orders beyond international relations theory.” In: Keohane, Robert (Org.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- DREYFUS, Pablo. (2009) Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá. In: MATHIEU; ARREDONDO (Eds.). *Anuário 2009 de La Seguridad Regional en America Latina Y El Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung.
- EDWARDS, Adam; GILL, Peter. (2003) *Transnational Organised Crime: perspectives on global security*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2002) The politics of ‘transnational organized crime’: discourse, reflexivity and the narration of ‘threat’. *British Journal of Politics and International Relations*. Vol.4, nº2, June, pp. 245-270.
- FARER, Tom. (1999). Fighting transnational organized crime: measures short of war. In: FARER, Tom. *Transnational Crime in the Americas: An Inter-American Dialogue Book*. London: Routledge.

- FELSEN; KALAITZIDIS. (2005) A Historical Overview of Transnational Crime. In: REICHEL, Philip (ed.). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- FINCKENAUER, James; ALBANESE, Jay (2005). Organized Crime in North America. In: REICHEL, Philip (ed.). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- GALLANT, Thomas W. (1999) Brigandage, Piracy, Capitalism, and State Formation: Transnational crime from a Historical World-System Perspective. In: HEYMANN, MacC J. (comp.). *States and Illegal Practices*. Berg: Oxford and New York.
- GARLAND, David. (1996) The Limits of the Sovereign State. *The British Journal of Criminology*. Vol. 36, n. 4, Autumn.
- HEYMANN, MacC J.; SMART, Alan. (1999) States and Illegal Practices: an overview. In: HEYMANN, MacC J. (comp.). *States and Illegal Practices*. Berg: Oxford and New York.
- HOBBS, Dick. (1998) Going Down the Glocal: The Local Context of Organised Crime. *The Howard Journal*. Vol. 37. n. 4.
- IRRERA, Daniela. (2010) Transnational Organized Crime and the global security agenda. In: ALLUM, Felia (et al.) (Eds.). *Defining and Defying Organized Crime*. New York: Routledge.
- JACOBS, James; PANARELLA, Christopher (1998). Organized Crime. In: TONRY, Michael. *The Handbook of Crime & Punishment*. Oxford University Press.
- LAMPE, Klaus von. (2012) The practice of transnational organized crime. In: ALLUM, Felia; GILMOUR, Stan (eds.). *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Routledge Taylor and Francis Group.
- MASSARI, Monica. (2003) Transnational Organized Crime between myth and reality: the social construction of a threat. In: ALLUM, Felia; SIEBERT, Renate (ed.). *Organized Crime and the Challenge to Democracy*. New York: Routledge.
- MCCARTHY, Dennis. (2011) *An Economic History of Organized Crime: a national and transnational approach*. New York: Routledge.
- MOKDAD, Ali H. (et. al.) (2004) Actual Causes of Death in the United States, 2000. *JAMA*, Vol 291, n. 10.
- NAÍM, Moisés. (2006) *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- NASSER, Reginaldo. (2014) Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: Aspectos Históricos e Contemporâneos. In: NASSER; FRACALOSSI. *Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Editora IPEA.
- NAYLOR, R.T. (2004) *Wages of Crime*. London: Cornell University Press.
- PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. (1997) O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.40, n.1, pp. 75-122.
- RELYEA, Harold C. (2008) *Presidential Directives: Background and Overview*. CRS Report for Congress. Updated November 26.
- RODRIGUES, Thiago. (2003) *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino.
- RUGGIERO, Vincenzo. (2000) Transnational Crime: Official and Alternative Fears. *International Journal of the Sociology of Law*. Nº 28, pp. 187-199.



SERRANO, Mónica. (2005) Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad. BERDAL; SERRANO (comp.). *Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad*. México: FCE.

SHEPTYCKI, James. (2003) Against Transnational Organized Crime. In: BEARE, Margaret (ed.). *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*. Toronto: University of Toronto Press.

SHEPTYCKI, James. (2007) Transnational Crime and Transnational Policing. *Sociology Compass*, vol.1 , issue 2.

SHELLEY, Louise. (2005) The Unholy Trinity: Transnational Crime, Corruption, and Terrorism. *Broum Journal of World Affairs*. Volume XI, Issue 2, Winter/Spring.

SHELLEY, Louise (et. al.). (2003) Global Crime Inc. In: CUSIMANO, Maryann (Ed.). *Beyond Sovereignty: issues for a global agenda*. Wadsworth/Thomson: Belmont.

STERLING, Claire. (1997) *A Máfia Globalizada: a nova ordem mundial do crime organizado*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

THE WHITE HOUSE. (2003) *Speaking out against Drug Legalization*. Department of Justice. Drug Enforcement Administration, May.

\_\_\_\_\_. (2000) *International Crime Threat Assessment*. U.S. Government Agency Working Group.

\_\_\_\_\_. (1998a) *International Crime Control Act*.

\_\_\_\_\_. (1998b) *International Crime Control Strategy*. The White House, May, 1998.

\_\_\_\_\_. (1996) *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.

\_\_\_\_\_. (1995a) Presidential Decision Directive/NSC42. October, 21.

\_\_\_\_\_. (1995b) *Remarks by the president to the UN General Assembly*. Office of the Press Secretary. October, 22.

UNITED NATIONS. (2014) *World Drug Report*. New York.

\_\_\_\_\_. (2013) *Secretary-General's remarks at Security Council meeting on Drug Trafficking in West Africa and the Sahel*. New York, 18 December.

\_\_\_\_\_. (2000) *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*.

\_\_\_\_\_. (1997) *United Nations Declaration on Crime and Public Security*. Resolution Adopted By The General Assembly, Fifty-first session.

\_\_\_\_\_. (1994) *Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime*. 94th plenary meeting, 23 December.

U.S. CONGRESS. (1998a) Proposed Legislation: International Crime Control Act of 1998. *105th Congress, 2nd Session*, Washington.

\_\_\_\_\_. (1996a) The Growing Threat of International Organized Crime. *Hearing Before the Subcommittee on Crime. House of Representatives*. January 25.

\_\_\_\_\_. (1996b) Global Organized Crime. *Hearing Before the Committee on International Relations. House of Representatives*. January 31.

\_\_\_\_\_. (1993) The Threat of International Organized Crime. *Hearing Before the Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights. U.S. House of Representatives*. November 4.

U.S. GAO. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. (2001) International Crime Control: Sustained Executive-Level Coordination of Federal Response Needed. August.

WILLIAMS, Phil. (1998) Transnational Criminal Organization and International Security. In: KLARE; CHANDRANI. *World Security: challenges for a new century*. NY: St. Martin's Press.

WILLIAMS, Phil. (2001) Transnational criminal networks. In ARQUILA, J. & RONFELDT, D. (org.) *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*. Santa Monica (EUA):RAND Corporation, p. 65.

WOODIWISS, Michael. (2006) Transnational organized crime: the Strange Career of an American Concept. In: BEARE, Margaret (ed.). *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*. Toronto: University of Toronto Press.

\_\_\_\_\_. (2003) Transnational organized Crime: the global reach of an American concept. In: EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organised Crime: perspectives on global security*. London: Routledge.

Recebido em 30 de janeiro de 2015

Aceito em 13 de março de 2015

## Resumo

O estudo analisa a inserção do crime organizado transnacional na agenda de segurança dos Estados Unidos e sua qualificação como uma das principais ameaças contemporâneas à ordem internacional pós Guerra Fria. Os resultados apontam a importância dos dois mandatos de Clinton (1993–2001) neste processo, cuja maior expressão é a Presidential Decision Directive 42, ao viabilizar, inclusive, a reorganização das estruturas policiais, militares e de Inteligência do país para combater esta ameaça. Conclui-se que a década de 1990 é o momento determinante da identificação norte-americana desta criminalidade como uma ameaça inédita, estrangeira e de grandes proporções.

**Palavras-chave:** crime organizado transnacional, Estados Unidos, segurança internacional.

## Abstract

The study examines the introduction of transnational organized crime in the security agenda of the United States and its evaluation as a major contemporary threat to international order after the Cold War. The results indicate the importance of the two terms of Clinton government (1993–2001) in this process, whose highest expression was the Presidential Decision Directive 42, to even facilitate the reorganization of the police, military and Intelligence structures of the country to combat this threat. We conclude that the 1990s is the defining moment of the identification of this criminality as a unique, foreign and large-scale threat.

**Keywords:** transnational organized crime; United States; international security.