

A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional

Adriano Oliveira

Professor da UFPE

Jorge Zaverucha

Professor da UFPE

Este artigo tem o objetivo de decifrar a atuação da Polícia Federal no combate ao crime organizado entre 2003 e 2010. Para contemplar tal objetivo, analisam-se todas as operações da Polícia Federal no período frisado. Tipifica-se a origem das organizações criminosas. Apresentam-se os atores detidos pela instituição, ou seja: funcionários públicos ou agentes estranhos ao Estado. Define-se o que é crime organizado. Evidencia-se, ainda, que o Estado brasileiro é fonte de organizações criminosas, e que as escolhas da Polícia Federal no que condiz ao enfrentamento ao crime organizado sofre variadas ingerências.

Palavras-chave: crime organizado, escolhas, Estado, operações da Polícia Federal, organizações criminosas

The Dynamics of Organized Crime in Brazil in View of Federal Police Operations: Root, Actors and Institutional Choice aims to understand the role of the Federal Police in the fight against organized crime between 2003 and 2010. All Federal Police operations in the reference period were therefore reviewed. The root of criminal organizations is characterized, and the actors arrested by the institution are presented, that is: civil servants or agents outside the State. Organized crime is defined. Moreover, it is shown that the Brazilian State is a source of criminal organizations, and that the choices of the Federal Police in tackling organized crime suffer diverse interferences.

Keywords: organized crime, choices, State, Federal Police operations, criminal organizations

O Brasil é um campo fértil para a compreensão empírica e teórica da dinâmica da criminalidade organizada. Mingardi (1996; 1998), Zaluar (2004) e Oliveira (2007a) corroboram essa afirmação ao desenvolverem análises teóricas e empíricas sobre a atuação das organizações criminosas. Esses autores destacam a presença do Estado como ator estratégico na dinâmica dessa criminalidade¹, assim considerado porque, mediante seus integrantes, diversos grupos criminais o utilizam para maximizar benefícios. Os atores estatais são, portanto, utilizados como ferramenta para facilitar as atividades criminais (FELSON, 2006). Além disso, o Estado é também nascedouro de grupos criminosos (OLIVEIRA, 2007a). No Brasil, esses grupos exercem múltiplas atividades ilícitas, tais como tráfico de drogas, corrupção pública, roubo de carros e contrabando. Formalmente, o Estado detém a função de aplicar seus instrumentos coercitivos contra tais organizações, em especial a Polícia Federal (PF), braço armado da União no combate a tais ilícitos. Por esse motivo, optou-se neste artigo por estudar a dinâmica do crime organizado no Brasil analisando-se as operações realizadas pela PF no período 2003-2010.

Recebido em: 30/06/2011

Aprovado em: 05/03/2012

¹ Saliente-se que o Estado é formado por funcionários públicos, daí a concepção de que o Estado é um ator estratégico.

Tal análise é feita em três grandes etapas: 1) Busca de um conceito de crime organizado, sua origem e elaboração de uma tipologia; 2) Descrição da dinâmica da criminalidade organizada no Brasil em suas diversas dimensões; 3) Apresentação das conclusões sobre o que sabemos a respeito da criminalidade organizada no Brasil e o que ainda falta ser feito para um entendimento mais completo desse fenômeno.

Em busca do conceito de crime organizado e sua origem

Revisando a literatura

A lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001, delineou três ilícitos distintos: quadrilha ou bando, organização criminosa e associação criminosa². Quadrilha ou bando e associação criminosa estão tipificados, respectivamente, no artigo 288 do Código Penal, na Lei de Tóxicos e na lei nº 2.889/56³. Contudo, embora enunciada na lei nº 10.217, a definição de organização criminosa continua sem ser tipificada no ordenamento jurídico brasileiro.

Dada a complexidade do fenômeno, Zaffaroni (1996) considera inviável a definição de crime organizado, mas essa dificuldade não deve nos paralisar. Afinal, os conceitos de democracia, poder, crime e violência também são polissêmicos, e isso não impede que os cientistas sociais os usem.

Na ausência de uma lei que defina o que é crime organizado, há uma corrente doutrinária que vem procurando valer-se, para isso, da definição dada pela Convenção de Palermo (sobre criminalidade transnacional), que é a seguinte:

Grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material⁴. (GOMES, 2009, p. 1).

Para Sartori (1997), é impossível compreender determinado fenômeno social, por mais complexo que seja, sem sua prévia definição. Portanto, o enredamento de um fenômeno não deve dissuadir o pesquisador de procurar uma definição mínima para ele. De acordo com o autor:

Uma definição é mínima quando todas as propriedades ou características de um ser que não são indispensáveis para sua identificação são apresentadas como propriedades variáveis, hipotéticas – e não como propriedades definidoras. Isso equivale a dizer que tudo o que ultrapassa uma caracterização mínima é deixado à verificação – não é declarado verdadeiro por definição. (SARTORI, 1997, p. 61)

Ainda segundo Sartori (1997, p. 54), “definir um conceito é dar suas características definitórias ou essenciais, mas essas características precisam ser reduzidas [...] ao mínimo necessário”. Consideramos difícil compreender o fenômeno da criminalidade organizada sem defini-lo, por mais imprecisa e contestada que seja a definição.

A definição mínima sobre esse fenômeno é um problema que perpassa diversos trabalhos. Mingardi (1996; 1998), por meio de fartas informações empíricas, revelou indícios da existência de crime organizado no Brasil, particularmente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Ele afirma que tráfico de drogas, jogo do bicho, roubo de carros ou a bancos são atividades praticadas por grupos criminosos.

Considerando diversas obras que abordam o fenômeno do crime organizado, Mingardi afirma que a criminalidade organizada tem 15 características: prática de atividades ilícitas, atividades clandestinas, hierarquia organizacional, previsão de lucros, divisão do trabalho, uso da violência, simbiose com o Estado⁵, mercadorias ilícitas, planejamento empresarial, uso da intimidação, venda de serviços ilícitos, relação clientelista, presença da lei do silêncio, monopólio da violência e controle territorial. Considerando essas características apontadas pelo autor, pode-se afirmar que:

- 1) Crime organizado é todo grupo que pratica atividades ilícitas;
- 2) Crime organizado é todo grupo que exerce atividades clandestinas;
- 3) Crime organizado é todo grupo que pratica atividades ilícitas e clandestinas, tem hierarquia organizacional, pratica a divisão de lucros, tem planejamento empresarial e faz uso de intimidação;
- 4) Crime organizado existe quando um grupo atua em simbiose com o Estado e exerce, em dado contexto, controle territorial mediante monopólio do uso da violência.

5 Usamos o conceito ecológico de simbiose, ou seja, associação entre dois atores que recebem benefícios mútuos ainda que em proporções diferentes.

2 “Art. 1º: Essa lei define e regula meios de prova e procedimentos investigatórios que versam sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando, ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo.” A Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, só fazia menção a ações de quadrilha ou bando.

3 O artigo 2º dessa lei menciona a associação para prática de genocídio.

4 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional aprovou a Resolução nº 55/25 da Assembleia Geral, de 15 de novembro de 2000, na cidade de Palermo. Essa resolução entrou em vigor em 29 de setembro de 2003, e é popularmente conhecida como Convenção de Palermo.

Por serem tantas as características relevantes apontadas por Mingardi (1996; 1998), algumas delas tautológicas, o conceito mínimo sartoriano não é atendido. Muito pelo contrário, poder-se-ia dizer que ele faz uso de um critério maximalista.

Leeds (1998), Cruz Neto, Moreira e Sucena (2001), Evangelista (2003), Zaluar (2004) e Misse (2007), ao explicarem a dinâmica do tráfico de drogas no estado fluminense, mostram que grupos criminosos comercializam drogas e dividem os lucros com seus integrantes, usam a intimidação física, atuam em simbiose com o Estado e exercem controle territorial. Menos amplas que a definição de Mingardi, as características definidoras de crime organizado estão longe de ser minimalistas.

Diante das importantes constatações das obras citadas, indaga-se: será que as organizações criminosas que comercializam drogas no Rio de Janeiro têm as características mencionadas? Teriam elas de, necessariamente, dividir os lucros entre seus integrantes, fazer uso da intimidação física, exercer o controle territorial e atuar em simbiose com o Estado?

A resposta é, novamente, negativa. Mingardi (1996; 1998; 2007), Adorno e Salla (2007) e Oliveira (2007a) revelam que as atividades dos grupos criminosos são diversas; nem sempre o controle territorial é observável, por exemplo. Além disso, o comércio ilícito de drogas pode ou não ser exercido por grupos organizados (ZALUAR, 2004; MINGARDI, 2007; OLIVEIRA, 2007a).

Oliveira (2007b) – por meio de trabalho empírico, e baseado em Hess (1973), Fiorentini e Peltzman (1995), Gambetta e Reuter (1995), Tokatlian (2000), Lupo (2002), Von Lampe (2005) e Felson (2006)⁶ – afirma que grupos criminosos podem procurar corromper atores estatais, porque o Estado exerce funções coercitivas. De fato, servidores públicos podem ser alvo de captura por parte de grupos criminosos. Nesse caso, eles passam a atuar como facilitadores de tais grupos. Por consequência, as organizações criminosas podem ser “bem-sucedidas” em suas atividades. Afirmar que pode existir relação entre grupos criminais e o Estado é uma condição necessária, mas não suficiente, para a construção da definição de crime organizado.

Bezerra (1999) mostra que se pratica a corrupção pública no Brasil sem ser imperioso o domínio de territórios e da violência e analisa as práticas de corrupção no Parlamento demonstrando que grupos criminosos praticam corrupção pública sem exercer o controle territorial. Pimentel (2000), por sua vez, encontra conclusões semelhantes em trabalho efetuado no México.

Saliente-se que Bezerra (1999), apesar de desenvolver robusto trabalho empírico, não considera que as atividades de corrupção no Parlamento brasileiro sejam exercidas por grupos criminais organizados. No entanto, Oliveira e Zaverucha (2010), com base em Bezerra (1999) e em outros dados empíricos, mostram que parte da corrupção pública, tanto no Parlamento como no Poder Executivo, é uma atividade praticada por grupos criminais.

Adorno e Salla (2007) e Dias (2009) reconhecem o Primeiro Comando da Capital (PCC) como organização criminosa. Ao analisar sua atuação, registram tanto o uso da violência por parte de seus integrantes como a presença de rígida hierarquia na organização. Contudo, eles não citam nem o monopólio da violência nem o controle territorial (dentro e fora das prisões). Por sua vez, Caldeira (2004) mostra qual foi a opção do Estado no enfrentamento aos grupos criminais que atuam no sistema penitenciário fluminense. Esses autores reconhecem a presença da criminalidade organizada nos presídios, entretanto, não a conceituam.

As Nações Unidas, por meio de um estudo empírico, apresentou as diversas características do crime organizado (UNITED NATIONS, 2002). Tal estudo analisou a ação de 40 organizações criminosas em 16 países. Segundo as Nações Unidas, a criminalidade organizada apresenta estrutura e hierarquia; compõe-se de, no mínimo, dois membros (certas organizações chegam a ter mais de cem componentes); atua de modo local, nacional ou internacional. Seus integrantes fazem uso da corrupção perante o poder estatal e suas ações ilícitas penetram na economia legal. Essa pesquisa, todavia, não comprovou empiricamente a presença das características mencionadas.

Mallory (2007), ao listar as diversas particularidades do crime organizado, muitas delas semelhantes às apontadas por Mingardi (1996; 1998) e United Nations (2002), salienta não observar motivação ideológica em vários grupos criminais. Esses grupos, por sua vez, apresentam durabilidade e realizam atividades em diversos países.

6 Hess (1973), Gambetta e Reuter (1995) e Lupo (2002) analisam a Máfia, italiana, por meio do institucionalismo histórico. Os autores mostram os condicionantes que lhe deram origem. Na atualidade, consideramos que máfia e crime organizado são objetos e fenômenos semelhantes. Essas obras evidenciam a simbiose entre grupos criminais organizados e poder estatal. Fiorentini e Peltzman (1995) desenvolvem análise econômica do crime organizado. A relação entre Estado e organizações criminosas está presente nessa análise. Tokatlian (2000) analisa a atuação dos grupos criminosos que lidam com o tráfico de drogas na Colômbia. Com frequência, o autor frisa a corrupção dos atores estatais por parte do crime organizado. Von Lampe analisa a dinâmica do crime organizado na Alemanha, mas não o define. Contudo, ele frisa que, para definir o crime organizado, é necessário considerar sua relação com o Estado. Felson considera que os grupos criminosos estão sempre em processo de cooperação. Essa cooperação pode ser pública ou privada. A cooperação pública se caracteriza pela relação com o poder estatal. A cooperação privada ocorre quando organizações criminais cooperam com empresas que têm atividades lícitas.

É importante ressaltar que Albuquerque (2004), diferentemente de Mallory e Mingardi, ao desenvolver análise sobre as Forças Revolucionárias da Colômbia (Farc), afirma que elas são organizações criminosas. Entretanto, as Farc podem ter surgido por motivação ideológica. Quanto à durabilidade da organização criminosa, são necessários dois questionamentos cruciais:

1) Como medir a durabilidade de uma organização?

2) Qual é o tempo mínimo necessário para uma organização ser classificada como grupo criminoso?

Von Lampe e Johansen (2004) e Lopes Júnior (2009) procuram definir o crime organizado lançando mão do conceito de redes sociais. Tentativa, aliás, inovadora, já que despreza as características peculiarmente apontadas por diversos autores. Von Lampe e Johansen afirmam que grupos organizados se associam e formam uma rede de atividades ilícitas. Essa rede pode ter características étnicas, familiares ou comerciais. A confiança deve estar presente, pois é ela que garante a associação dos indivíduos.

Lopes Júnior (2009), utilizando-se da sociologia econômica, aborda também as redes sociais e a confiança entre seus membros. Confiança que, segundo Von Lampe e Johansen (2004), incentivar a união dos indivíduos em busca do fim ilícito. Lopes Júnior, Von Lampe e Johansen inovam também ao trazerem o tema “confiança” para a análise da criminalidade organizada. Lopes Júnior (2009) ainda afirma que a relação de patronagem (dever obrigação a outrem) está presente na dinâmica da criminalidade organizada no Brasil.

Após esse breve relato sobre as obras mencionadas, consideramos incorreto afirmar que todos os grupos criminosos, para serem considerados como tais, precisam ter todas as características apontadas pelos autores citados. O que esses trabalhos sugerem é que as organizações criminosas têm características variadas, e elas são conformadas tanto pelo tipo de atividade criminal praticada como pelo contexto em que atuam. Considerando tais obras, é impossível atender à exigência de Sartori (1997), ou seja, a de construir uma definição mínima do crime organizado, o que será resolvido na próxima seção com o uso da Teoria da Escolha Racional (TER).

Escolha racional e crime organizado

A Teoria da Escolha Racional contribui para a definição de crime organizado ao partir do pressuposto de que os indivíduos procuram maximizar seus lucros de modo a que os benefícios auferidos sejam maiores que os custos incorridos na ação. Nesse sentido, a atividade humana se orienta pela consecução de objetivos, e os indivíduos tentam promover ao máximo sua realização buscando os meios mais eficientes (ELSTER, 1994; BOUDON, 1995).

Os indivíduos tomam suas decisões racionais levando em consideração as características do contexto social, histórico e cultural em que estão presentes as ações estratégicas dos outros participantes e as regras de comportamento existentes. Segundo Tsebelis, “o enfoque da escolha racional assume que o comportamento do indivíduo é uma resposta ótima às condições de seu meio e ao comportamento de outros atores (1998, p. 56)”.

As regras podem ser criadas intencionalmente, ou seja, os atores políticos cunham as regras para maximizar seus benefícios e minimizar seus custos. As regras estabelecidas influenciarão a interação dos participantes e orientarão suas ações futuras. Portanto, é de vital importância que um indivíduo racional esteja bem informado sobre sua lista de possibilidades (*setting list*) para ser capaz de tomar a decisão mais competente.

Ao possibilitar a compreensão da escolha dos indivíduos por determinadas ações, a TER permite que o observador entenda os incentivos que influenciaram a tomada de decisão dos atores⁷. Tais incentivos ajudam a entender os mecanismos⁸ de mudança de comportamento desses atores. A mudança de preferência é considerada taticamente induzida (*induced preference*), se ela variar de acordo com os novos cenários políticos e informacionais (BRADY, FERREJOHN e POPE, 2005). O arranjo institucional adotado interage não apenas com as preferências dos atores políticos (lícitos ou ilícitos), como ajuda na geração da formação de preferências desses mesmos atores (KATZNELSON e WEINGAST, 2005)⁹.

Segundo Olson (1999, p. 19), a princípio, uma ação “individual independente pode servir aos interesses do indivíduo tão bem, ou melhor, do que uma organização”. Portanto, os indivíduos formam uma organização criminal se calcularem que podem obter melhores resultados cooperando uns

7 A frouxa fiscalização do Tribunal Superior Eleitoral sobre as contas de campanha dos partidos políticos é, por exemplo, um incentivo para a existência de recurso não contabilizado (“caixa 2”).

8 Mecanismo “[is] the pathway or process by which an effect is produced or a purpose is accomplished” (GERRING, 2007, p. 178). Tradução livre: “é o caminho ou processo pelo qual um efeito é produzido ou um propósito é realizado.”

9 Entenda-se por formação de preferência o processo pelo qual o ator decide o que quer e o que almeja alcançar. Esse processo de formação pode ser estratégico. Os atores podem abandonar sua preferência fundamental e levar em conta como os outros atores se comportam e como esse tipo de comportamento influencia o resultado do jogo.

com os outros do que atuando individualmente. Lembrando que instituições são mecanismos para consecução de “propósitos, não apenas para alcançar acordos” (PUTNAM, 2002, p. 24).

Com base na TER, Oliveira (2007a) afirma que uma organização criminosa é aquela formada por mais de um indivíduo e é “criada para maximizar e distribuir benefícios entre os envolvidos, e seu grau de poder e organização deve ser avaliado e aferido no âmbito do grau de cooperação/apoio que conquista no Estado” (p. 108). Esse conceito atende à exigência sartoriana. É um conceito mínimo similar ao da Convenção de Palermo, apresentado no início deste artigo.

Estabelecida acima a definição mínima de crime organizado, na próxima seção responde-se à seguinte indagação: qual é a origem das organizações criminosas? Esse questionamento é importante, pois sua resposta contribui para a análise empírica do fenômeno da criminalidade organizada.

Origem e tipologia das organizações criminosas

Como uma das funções do Estado é enfrentar coercitivamente os grupos criminais organizados, caso tais grupos consigam adentrar o aparelho estatal maior poder terão, por dois grandes motivos: conquista de novos atores para a consecução de seus propósitos ilícitos e enfraquecimento da capacidade coercitiva do Estado.

De acordo com a literatura apresentada, as organizações criminosas podem estar em simbiose com o Estado ou vice-versa. Isso ocorre de dois modos: por um lado, há a organização criminosa que nasce no mercado e tenta cooptar atores no aparelho de Estado, por meio de oferecimento de benefícios para que suas atividades ilícitas obtenham sucesso. Por outro, há os grupos criminosos que nascem no próprio aparelho estatal e farão o caminho inverso, isto é, procurarão apoio no mercado. Esse raciocínio nos permite estabelecer uma tipologia sobre tais grupos¹⁰.

Denomina-se crime organizado exógeno aquele que nasce à margem do poder estatal. Caso esse grupo conquiste apoio/facilitadores no Estado, ele se chama crime organizado cooperativo exógeno. Caso não conquiste, classifica-se como não cooperativo exógeno (OLIVEIRA, 2007b).

Quando o grupo criminal origina-se no Estado, denomina-se crime organizado endógeno. Se esse grupo conquistar apoio/facilitadores fora do aparelho estatal, chamar-se-á crime organizado cooperativo endógeno. Na ausência de apoio externo ao Estado, denomina-se crime não cooperativo endógeno.

Ocorrendo o surgimento do grupo criminoso no sistema prisional, ele se denomina endógeno-prisional, uma vez que os presos estão sob a guarda do Estado. Pode-se tipificar o grupo organizado de origem endógeno-prisional como cooperativo ou não cooperativo. O PCC é um exemplo de grupo criminoso de origem endógeno-prisional cooperativo, porque a entrada de celulares e armas na prisão, por exemplo, ocorre com a conivência dos agentes policiais e penitenciários¹¹.

Essa cumplicidade, caso não seja devidamente calibrada, pode transbordar em extorsão. Recente estudo da Organização Justiça Global e da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard mostrou que uma das razões para a onda de ataques do PCC na cidade de São Paulo, às vésperas do Dia das Mães em 2006, foi a tentativa de elevada extorsão praticada por policiais civis contra o enteado do chefe do PCC, Marco Willians Herbas Camacho, o Marcola (CARAMANTE, 2011).

Quando não é possível identificar claramente a origem do grupo criminoso, ou seja, se o nascedouro da organização está no Estado ou fora dele, define-se o grupo como híbrido. Portanto, nada impede que um grupo criminoso surja simultaneamente no Estado e na sociedade (ADORNO e SALLA, 2007).

Desse modo, as organizações criminosas podem ser assim tipificadas:

- A) Crime organizado exógeno
 - A.1) Crime organizado exógeno cooperativo
 - A.2) Crime organizado exógeno não cooperativo
- B) Crime organizado endógeno
 - B.1) Crime organizado endógeno cooperativo
 - B.2) Crime organizado endógeno não cooperativo
- C) Crime organizado híbrido

¹⁰ Tipologia construída pelos autores com base nas diversas obras apresentadas neste artigo, em especial, na pesquisa de Adorno e Salla (2007).

¹¹ Sobre corrupção policial, conforme Zaverucha (2009).

A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil

Nota metodológica

Utilizando a base de dados do site da Polícia Federal, buscou-se montar um banco de dados com as informações encontradas. No site, consta o relato de todas as operações realizadas pela PF de janeiro de 2003 a dezembro de 2010 (POLÍCIA FEDERAL, 2011).

Montou-se o banco de dados com as seguintes variáveis:

- 1) Nome da operação;
- 2) Ano e mês de execução da operação;
- 3) Estado da federação onde ocorreu a operação;
- 4) Número total de prisões;
- 5) Número de funcionários públicos presos;
- 6) Número de cidadãos civis presos;
- 7) Número de policiais federais presos;
- 8) Principal crime cometido;
- 9) Origem do criminoso/da quadrilha.

A fim de possibilitar a adequada coleta de dados, dividiu-se a origem dos grupos criminosos em três categorias:

- 1) Endógena – organização formada, exclusivamente, por funcionários do Estado brasileiro;
- 2) Exógena – organização formada, exclusivamente, por indivíduos estranhos ao Estado;
- 3) Híbrida – organização formada por indivíduos estranhos e inerentes ao Estado.

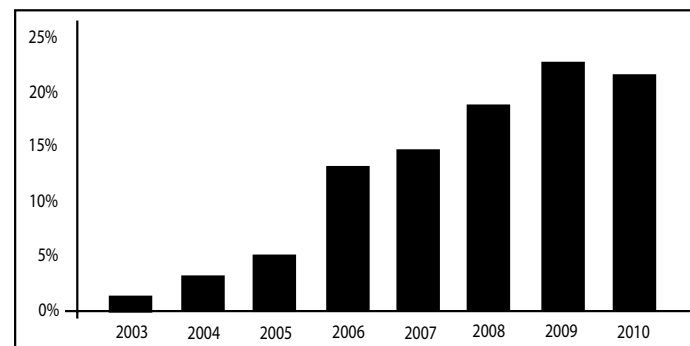
Alimentou-se o banco de dados no software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), o que tornou possível realizar o desenvolvimento da estatística descritiva dos dados, dos testes e dos cruzamentos entre as variáveis. Utilizaram-se todas as operações disponíveis no site da PF, num total de 1.275 operações. Desse modo, obviamente, a referida pesquisa trata de um censo, tendo grau de confiança de 100% e sem margem de erro.

A coleta dos dados considerou a seguinte definição mínima de crime organizado: uma organização criminosa é aquela formada por mais de um indivíduo, criada para maximizar e distribuir benefícios entre os partícipes, e tem por objetivo a prática de atividades ilícitas.

Os atores e as operações da Polícia Federal

No período de janeiro 2003 a dezembro de 2010, a PF realizou 1.275 operações. O número de operações cresceu continuamente até 2009 (Gráfico 1), no entanto, em 2010, ocorreu um pequeno decréscimo de operação. Esse fato sugere que a PF, por motivos diversos, fez escolhas no que tange à sua atuação. O que pode ter possibilitado tal tipo de comportamento por parte da instituição?

Gráfico 1 – Operações da Polícia Federal no período 2003-2010



Há hipótese da existência de orientação política pelo presidente da República, à época, Luiz Inácio Lula da Silva, em relação às ações da PF. Em 29 de dezembro de 2002, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, recém-empossado pelo presidente Lula, declarou que a PF precisava receber mais investimentos e seu objetivo era torná-la um *Federal Bureau of Investigation* (FBI), conforme BÉRGAMO e FREITAS (2002).

O então ministro da Justiça, ao se referir ao FBI, certamente teve o desejo de tornar claro que um de seus objetivos no Ministério da Justiça era tornar a PF mais eficiente no enfrentamento às ações criminosas. Márcio Thomaz Bastos declarou: “Se precisar usar a força [...] para enfrentar o crime organizado, vou usar” (BÉRGAMO e FREITAS, 2002).

Em janeiro de 2003, o presidente Lula e o ministro Thomaz Bastos nomearam o delegado da PF Paulo Lacerda para a Diretoria Geral da instituição. Lacerda, durante o período em que esteve à sua frente, sofreu diversas críticas de parlamentares e outros atores, em razão das várias prisões que a PF realizou, inclusive de aliados do governo federal. Segundo os críticos, na gestão de Lacerda a PF agia com propósitos políticos (MICHAEL, 2004).

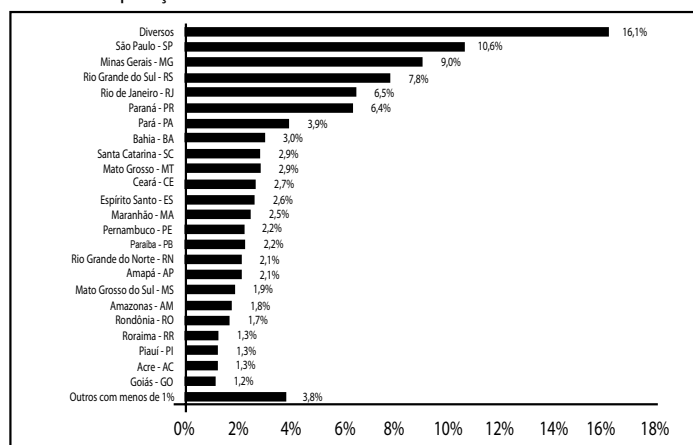
De acordo com Paulo Lacerda, em sua gestão a PF concentrou-se em investigações profundas com o objetivo de desarticular organizações criminosas, “com especial destaque ao levantamento de irregularidades envolvendo agentes públicos, inclusive policiais” (MICHAEL, 2004). Segundo Lacerda, em regra, os grupos criminosos contam com agentes do governo, e o governo Lula deu autonomia para a PF trabalhar com independência. Em razão disso, as operações da PF realizaram-se em profusão (MICHAEL, 2004).

Em 30 de agosto de 2007, o presidente transferiu Lacerda para a direção geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Informações da imprensa dão conta de que a saída de Lacerda da PF estava prevista havia meses, uma vez que, no início do ano, Márcio Thomaz Bastos deixara o Ministério da Justiça. “Lacerda, que assumira a PF em janeiro de 2003, contra a vontade do PT, manifestou a intenção de deixar o cargo. Sua alegação era a de que quatro anos à frente da PF é um período muito longo” (ROMERO e LYRA, 2007). O fato é que o ministro Thomaz Bastos era quem lhe dava sustentação política.

A dinâmica da criminalidade organizada: operações, prisões, origens e escolhas

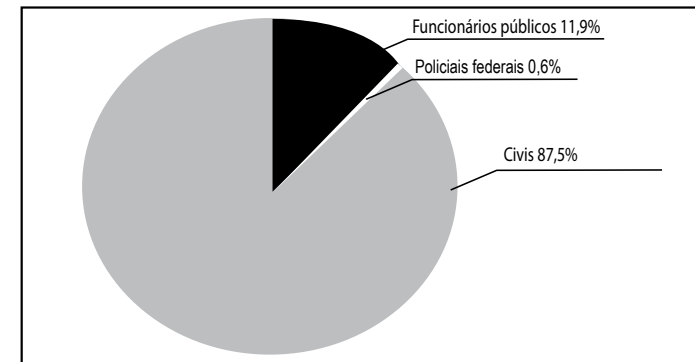
As operações da PF entre 2003 e 2010 realizaram-se em todo o país. No estado de São Paulo ocorreu o maior número de operações – 10,6%. Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram os outros dois estados que mais receberam operações da PF – 9,0% e 7,8%, respectivamente. Ressalte-se que Minas Gerais é a segunda unidade da federação brasileira mais populosa (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Operações da Polícia Federal nos estados brasileiros



Em operações da PF, detiveram-se, majoritariamente, atores estranhos ao poder estatal – 87,5% de um total de 15.226 prisões. As operações detiveram 11,9% de funcionários públicos e 0,66% de policiais federais¹². Como esses últimos são também, juridicamente, funcionários públicos, conclui-se que 12,56% dos detidos foram agentes estatais (Gráfico 3).

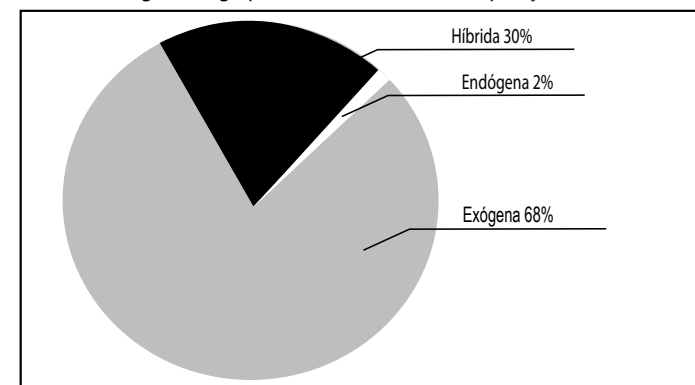
Gráfico 3 – Detenção de atores em operações da Polícia Federal



O total de funcionários públicos detidos mostra três tipos de organizações criminosas no contexto social brasileiro, quais sejam: criminalidade organizada endógena, criminalidade exógena-cooperativa e criminalidade organizada híbrida.

Dentre as organizações criminosas desbaratadas, do total de 1.275 operações realizadas pela PF, 68% eram de origem exógena; 30% tinham origem híbrida; e 2% nasceram no Estado, crime organizado endógeno. Esses números fornecem mais subsídios empíricos que comprovam a existência de grupos criminosos de origem exógena, endógena ou híbrida (Gráfico 4).

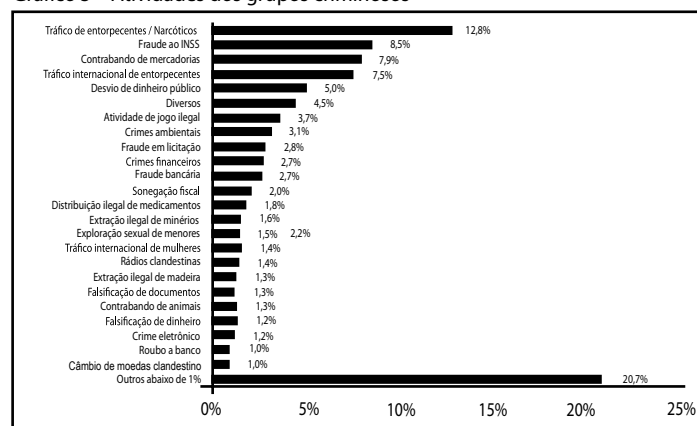
Gráfico 4 – Origem dos grupos criminosos detidos em operações da Polícia Federal



12 Embora policiais federais sejam funcionários públicos, no banco de dados da Polícia Federal a contagem dos atores detidos separa funcionários públicos de policiais federais; em vista disso, essa separação foi mantida neste artigo.

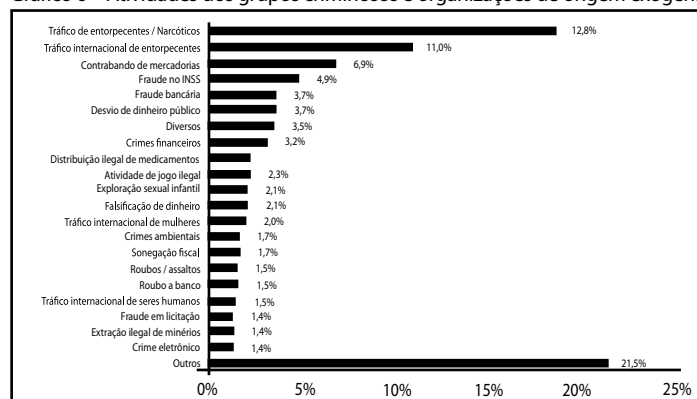
As atividades dos grupos criminais são diversas. Tráfico de drogas, contrabando de mercadorias e fraude na Previdência Social (INSS) foram os delitos mais cometidos (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Atividades dos grupos criminosos



O tráfico de drogas é o crime de maior incidência praticado por grupos criminosos de origem exógena (Gráfico 6).

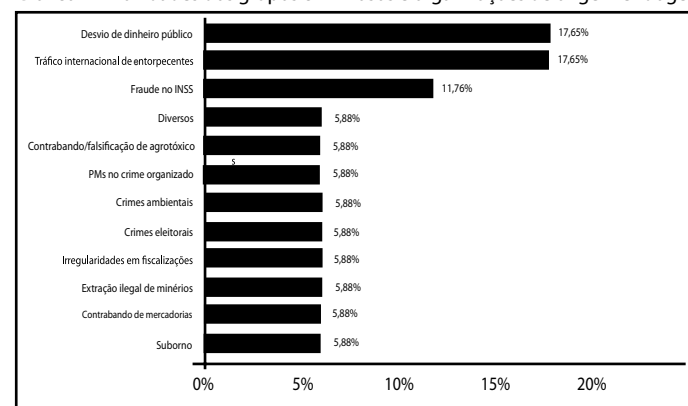
Gráfico 6 – Atividades dos grupos criminosos e organizações de origem exógena



O fato de o desvio de dinheiro público ser o crime mais praticado por grupos organizados de origem endógena revela que atores estatais montam grupos criminosos com a intenção de praticar tal crime. O crime de fraude no INSS tem alta incidência nas organizações de origem endógena. Portanto, a premissa teórica de que atores estatais montam organizações criminosas para praticar crimes encontra sustentabilidade empírica. Os dados mostram também que atores estatais podem cooperar com atores estranhos ao cri-

me organizado endógeno cooperativo. Desvio de dinheiro público, tráfico internacional de entorpecentes e fraude no INSS são atividades características dos grupos organizados de origem endógena (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Atividades dos grupos criminosos e organizações de origem endógena

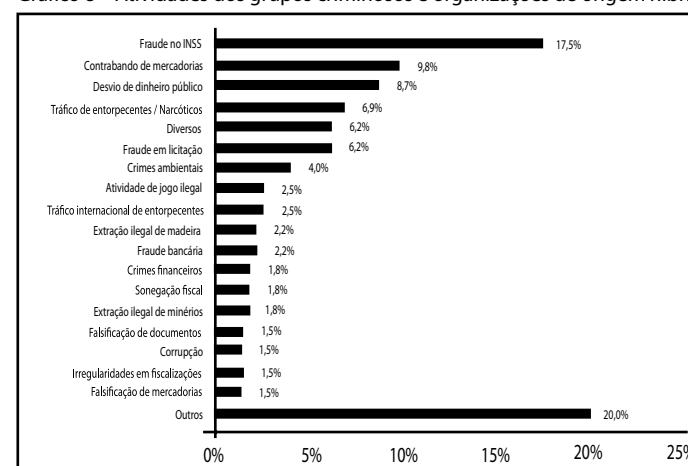


Nota: PMs (policiais militares) no crime organizado

Tráfico de drogas é o delito praticado com maior frequência por agentes estranhos ao Estado. Esses atores, conforme a literatura assinalada frisa, podem procurar o Estado com o intuito de promover atos de cooperação – crime organizado exógeno cooperativo.

Os crimes mais frequentes dos grupos criminosos de origem híbrida são fraude no INSS, contrabando de mercadorias e desvio de dinheiro público (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Atividades dos grupos criminosos e organizações de origem híbrida



Como já exposto na parte teórica, é possível que não se consiga identificar em que ambiente surgem os grupos organizados, uma vez que seus membros são provenientes tanto do ambiente estatal como da sociedade. Nesse caso, observa-se a presença da criminalidade organizada híbrida. Fraude no INSS é o crime mais praticado por grupos dessa origem. Por conseguinte, isso significa que atores estatais, em particular funcionários do INSS, e sujeitos estranhos ao poder estatal, montam uma organização para fraudar o INSS, desviar dinheiro público ou fraudar licitações públicas.

A PF deteve uma quantidade maior de integrantes de grupos criminosos exógenos e híbridos, o que é compreensível, porque o maior número das organizações criminosas desbaratadas tem tal origem. Do total de 15.226 prisões realizadas, 57% dos detidos provinham de grupos criminosos de origem exógena; 41%, de origem híbrida; e 2% de origem endógena.

Ao se observar o período pesquisado (janeiro de 2003 a dezembro de 2010), constata-se que a quantidade de prisões de civis aumentou continuamente até 2007¹³. Em 2008, ocorreu um decréscimo, mas voltou a aumentar nos anos subsequentes. Ressalte-se, mais uma vez, que o número de operações cresceu continuamente até 2009.

Constata-se que, depois de 2007, com a saída do ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e do diretor-geral da Polícia Federal, Paulo Lacerda, a PF não modificou seu comportamento em relação ao quantitativo de operações – elas continuaram a crescer. No caso da prisão de civis, uma oscilação negativa ocorreu em 2008, voltando a crescer nesse mesmo ano.

Por outro lado, 2003 foi o ano em que o maior percentual de organizações de origem endógena foi desarticulado pela PF (Gráfico 10). Após esse período, houve estabilidade, queda, pequeno crescimento, queda, e, mais uma vez, variação positiva. Dinâmica parecida ocorre com a prisão de funcionários públicos e policiais federais (Gráfico 9). Em 2003, também ocorreu a maior quantidade de prisões de funcionários públicos e policiais federais.

13 Neste artigo, considera-se civil o indivíduo que não é funcionário público, em especial, o policial federal.

Gráfico 9 – Prisões e operações da Polícia Federal

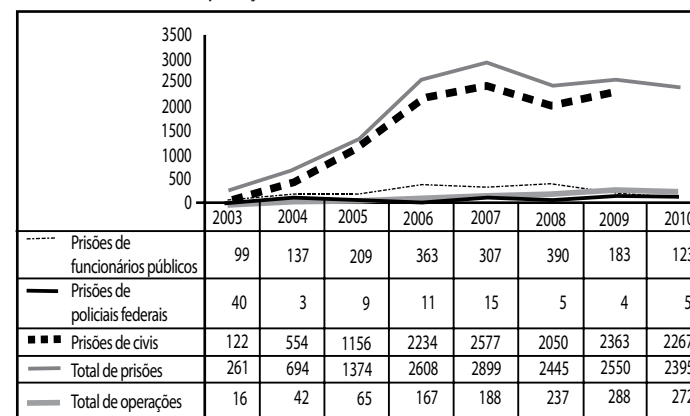
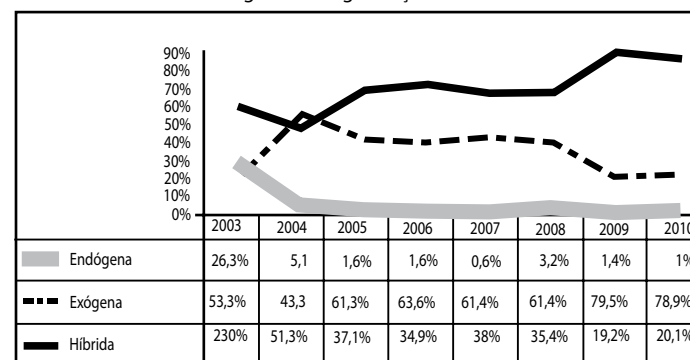


Gráfico 10 – Gráfico da origem das organizações



Em 2003, ocorreu o maior percentual de operações e prisões – independentemente da origem das organizações. Nesse ano, Márcio Thomaz Bastos, recém-empossado como ministro da Justiça, declarou que a prioridade da PF era desarticular organizações criminosas. No início daquele ano, Paulo Lacerda assumiu a direção da PF. Portanto, constata-se que ambos os atores contemplaram, em parte, seus objetivos, uma vez que o número de operações cresceu continuamente, assim como o total de prisões.

Nesse sentido, observa-se que:

- 1) Em 2003, ocorreu o maior número de prisões de funcionários públicos e de desarticulação de grupos organizados de origem endógena;
- 2) Também em 2003, ocorreu o maior número de prisões de funcionários públicos e policiais federais; depois desse ano, houve um decréscimo considerável no número de prisão desses atores;

3) Em 2004, o percentual de grupos organizados de origem endógena decresceu consideravelmente;

4) O número de operações da PF cresceu regularmente de 2003 a 2009;

5) O número de grupos organizados de origem exógena desarticulados manteve-se relativamente estável no período de 2005 a 2008, e teve forte crescimento em 2009.

Portanto, conclui-se que a PF, em 2004, optou por centrar seus esforços na desarticulação de grupos organizados de origem exógena. Por conseguinte, um menor número de agentes estatais foi detido, embora Paulo Lacerda tenha afirmado que, em regra, grupos criminosos contam com a colaboração de atores estatais, e sua gestão concentrar-se-ia em investigações com o objetivo de desarticular organizações criminosas, “com especial destaque ao levantamento de irregularidades envolvendo agentes públicos, inclusive policiais” (MICHAEL, 2004).

O discurso de Paulo Lacerda diferiu de sua prática. Teria ele recebido algum tipo de orientação política para mudar o comportamento da PF em relação à desarticulação de grupos organizados de origem endógena?

Conclusões

As operações da Polícia Federal evidenciam a origem da criminalidade organizada. Os dados apresentados mostram que as organizações criminosas nascem em ambientes estatais, como também na sociedade. O número de funcionários públicos detidos em virtude das operações comprova que alguns grupos organizados nascem no Estado, e este é um ator estratégico para a dinâmica da criminalidade organizada, uma vez que os criminosos o procuram em busca de cooperação ilícita.

A presença da criminalidade organizada de origem endógena sugere que o Estado brasileiro precisa ser reconstruído, porque vários de seus integrantes criaram ou cooperam com organizações criminosas. Saliente-se que a literatura internacional apresentada argumenta ser impossível entender o fenômeno da criminalidade organizada sem considerar o Estado. Este artigo mostra que é impossível entender o crime organizado no Brasil sem considerar que o Estado é

fonte de grupos criminosos, e o Estado não está interessado, como devia, em se autoinvestigar. Afinal, arranjos institucionais distribuem poder diferenciadamente entre os atores políticos envolvidos no jogo (NORTH, 1990; ELSTER, 1994; PUTNAM, 2002).

Este artigo mostra que a PF fez duas escolhas institucionais. Inicialmente, decidiu enfrentar a criminalidade organizada das mais diversas origens. Logo em seguida, optou por desarticular, prioritariamente, grupos organizados de origem exógena.

Os dados mostram que tais escolhas foram feitas em momentos temporais diferentes. Durante os oito anos do governo Lula, a PF apresentou um padrão descendente de combate ao crime organizado endógeno, mas ascendente em relação à criminalidade organizada exógena, com alterações na luta contra a criminalidade organizada híbrida. Esses dados, no entanto, ainda são insuficientes para apontar quais foram os incentivos que motivaram a mudança na rota original da PF de combate ao crime organizado endógeno.

Referências

- ADORNO, Sérgio [e] SALLA, Fernando. (2007), “Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC.” *Estudos Avançados*, Vol. 21, nº 61, pp. 7-29.
- ALBUQUERQUE, Gustavo Leal de. (2004), *Aspectos da história do narcotráfico na Colômbia*. Recife, Ipad.
- BEZERRA, Marcos Otávio. (1999), *Em nome das bases: Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- BOUDON, Raymond (dir). (1995), *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BRADY, David W.; FERREJOHN, John A. [e] POPE, Jeremy C. (2005), “Congress and Civil Rights Policy: An Examination of Endogenous Preferences”. Em: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry (orgs). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Nova York, Russell Sage Foundation.
- CALDEIRA, César. (2004), “Bangu 1: A política do cárcere duro”. *Revista de Estudos Criminais*, Vol. 4, nº 13, pp. 34-56.
- CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga [e] SUCENA, Luiz Fernando Mazzei. (2001), *Nem soldados nem inocentes: Juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. (2009), “O Estado vendeu o preso e o PCC o comprou: Consolidação do PCC no sistema carcerário paulista”. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro.
- ELSTER, Jon. (1994), *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- EVANGELISTA, Hélio de Araújo. (2003), *Rio de Janeiro: Violência, jogo do bicho e narcotráfico segundo uma interpretação*. Rio de Janeiro, Revan.
- FELSON, Marcus. (2006), “The Ecosystem for Organized Crime”. Trabalho apresentado na Heuni 25th Anniversary Lecture, 7th Inkeri Anttila Lecture. Helsinki, Heuni Publication Series, nº 26.
- FIORENTINI, Gianluca [e] PELTZMAN, Sam (orgs). (1995), *The Economics of Organised Crime*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GAMBETTA, Diego [e] REUTER, Peter. (1995), “Conspiracy Among the Many: The Mafia in Legitimate Industries”. Em: FIORENTINI, Gianluca [e] PELTZMAN, Sam (orgs). *The Economics of Organised Crime*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 116-135.
- GERRING, John. (2007), “The Mechanistic Worldview: Thinking Inside the Box”. *British Journal of Political Science*, Vol. 38, nº 1, pp. 161-179.
- GOMES, Luiz Flávio. (10/06/2009), “Definição de crime organizado e a Convenção de Palermo”. *Jus Navigandi*, ano 13, nº 2.170. Disponível (on-line) em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12957>
- HESS, Henner. (1973), *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*. England, Saxon House.
- KATZNELSON, Ira [e] WEINGAST, Barry R. (2005), “Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism”. Em: KATZNELSON, Ira [e] WEINGAST, Barry (orgs). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Nova York, Russell Sage Foundation, pp. 1-24.
- _____. (orgs). (2005), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Nova York, Russell Sage Foundation.
- LEEDS, Elisabeth. (1998), “Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana: Ameaças à democracia em nível local”. Em: ZALUAR, Alba [e] ALVITO, Marcos (orgs). *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 233-276.

- LOPES JÚNIOR, Edmilson. (2009), "As redes sociais do crime organizado: A perspectiva da nova sociologia econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 24, nº 69, pp. 53-68.
- LUPO, Salvatore. (2002), *História da Máfia: Das origens aos nossos dias*. São Paulo, Editora Unesp.
- MALLORY, Stephen L. (2007), *Understanding Organized Crime*. Canada, Jones and Bartlett Learning.
- MINGARDI, Guaracy. (1996), *O Estado e o crime organizado*. Tese (doutorado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- _____. (1998), "O que é crime organizado: Uma definição das ciências sociais". *Revista do Ilanud*, nº 8, pp. 25-27.
- _____. (2007), "O trabalho da inteligência no controle do crime organizado". *Estudos Avançados*, Vol. 21, nº 61, pp. 51-69.
- MISSE, Michel. (2007), "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro". *Estudos Avançados*, Vol. 21, nº 61, pp. 139-157.
- NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OLIVEIRA, Adriano. (2007a), *Tráfico de drogas e crime organizado: Peças e mecanismos*. Curitiba, Juruá.
- _____. (2007b), "As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade tráfico de drogas". *Dados*, Vol. 50, nº 4, pp. 699-720.
- _____. [e] ZAVERUCHA, Jorge. (2010), "Manifestação do crime organizado e governo de coalizão em Pernambuco". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, pp. 331-353.
- OLSON, Mancur. (1999), *A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo, Edusp.
- PIMENTEL, Stanley A. (2000), "The Nexus of Organized Crime and Politics in México". Em: GODSON, Roy [e] BAILEY, John J. (orgs). *Organized Crime e Democratic Governability: Mexico and the US: Mexican Borderlands*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- POLÍCIA FEDERAL: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. (2011), "Resumo das operações". Disponível (on-line) em: <http://www7.dpf.gov.br/DCS/operacoes/indexop.html>
- PUTNAM, Robert D. (2002), *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SARTORI, Giovanni. (1997), *A política: Lógica e método nas ciências sociais*. Brasília, Editora UnB.
- TOKATLIAN, Juan. (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires, Norma.
- TSEBELIS, George. (1998), *Jogos ocultos: Escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, Edusp.
- UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. (2002), *Crime Trends: Results of a Pilot Survey Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*. Viena, Unodc.
- VON LAMPE, Klaus. (2005), "Making the Second Step Before the First: Assessing Organized Crime: The Case Germany". *Crime, Law and Social Change*, Vol. 42, nº 4-5, pp. 227-259.
- _____. [e] JOHANSEN, Per Ole. (2004), "Criminal Networks and Trust: On the Importance of the Expectation of Loyal Behavior in Criminal Relations". Em: NEVALA, Semi [e] AROMAA, Kauko (orgs). *Trabalho apresentado no 3th Annual Meeting of the European Society of Criminology, 2003*. Helsinqui, Heuni Publication Series, nº 42. pp. 102-113.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. (1996), "Crime organizado: Uma categorização frustrada". *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, ano 1, nº 1, pp. 45-68.

ZALUAR, Alba. (2004), *Integração perversa: Pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

ZAUERUCHA, Jorge. (2009), *Polícia civil de Pernambuco: O desafio da reforma*. Recife, UFPE.

Textos de jornais e revistas

BÉRGAMO, Mônica [e] FREITAS, Silvana de. (29/09/2002), “Bastos quer recomençar do zero reforma do Judiciário”, *Folha de S.Paulo, Brasil*. Disponível (on-line) em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2912200202.htm>

CARAMANTE, André. (09/05/2011), “Corrupção policial motivou ataques do PCC, diz estudo”. *Folha de S.Paulo, Cotidiano*. Disponível (on-line) em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0905201110.htm>

MICHAEL, Andrea. (06/12/ 2004), “Diretor da PF nega intenção política nas operações”. *Folha de S.Paulo, Brasil*. Disponível (on-line) em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0612200414.htm>

ROMERO, Cristiano [e] LYRA, Paulo de Tarso. (30/08/2007), “Luiz Fernando Corrêa assume a Polícia Federal e Lacerda vai para a Abin”. *Valor Econômico, Economia*. Disponível (on-line) em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/08/30/ult1913u75058.jhtm>

La dinámica de la criminalidad organizada en Brasil a partir de las operaciones de la Policía Federal: Origen, actores y elección institucional

Este artículo tiene el objetivo de conocer la actuación de la Policía Federal en el combate al crimen organizado durante los años 2003 a 2010. Para contemplar tal objetivo, se analizan todas las operaciones de la Policía Federal en el periodo seleccionado. Se tipifica el origen de las organizaciones criminales. Se muestran los actores detenidos por la institución, o sea: operarios públicos o agentes extraños al Estado. Se define lo que es Crimen Organizado. Se pone en evidencia, aún, que el Estado brasileño es fuente de organizaciones criminales, y que las elecciones de la Policía Federal con respecto al enfrentamiento al Crimen Organizado sufren variadas injerencias.

Palabras clave: Crimen organizado, elecciones, estado, operaciones de la Policía Federal, organizaciones criminales

ADRIANO OLIVEIRA (adrianopolitica@uol.com.br) é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil) e coordenador do Núcleo de Estudos de Estratégias e Política Eleitoral (Neepe) da UFPE. Tem doutorado e mestrado em ciência política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPE e graduação em ciência política pela UFPE.

JORGE ZAUERUCHA (jorgezauerucha@uol.com.br) é professor da UFPE (Brasil), pesquisador do CNPq e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/ Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT/InEAC). Tem doutorado em ciência política pela University of Chicago (EUA), mestrado em ciência política pela Universidade Hebraica de Jerusalém (Israel) e graduação em ciência política pela UFPE.