



# POR UM COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

NO ATUAL MUNDO GLOBALIZADO, EM QUE PESE O AVANÇO DAS LEGISLAÇÕES PENAIS EM DIVERSOS PAÍSES, A CRIMINALIDADE APRESENTA-SE CADA VEZ MAIS DESENVOLTA E SEUS AGENTES MAIS ESPECIALIZADOS.

## O CRIME ORGANIZADO

A história recente do Brasil, a partir de meados dos anos 90, fornece uma síntese dos efeitos produzidos pela ascensão das organizações criminosas e pela crise da segurança pública, com a evidência das ações do crime organizado, com o aumento dos seqüestros e homicídios e com a exposição do aparelho estatal, freqüentemente envolvido em episódios de corrupção de policiais e de autoridades públicas. O crime organizado se beneficiou do desenvolvimento econômico do Brasil na década de 1990, quando se deu a abertura ao mercado externo, e do processo de interiorização econômica que se deu a partir dele.

Embora as indústrias tenham se deslocado das grandes capitais brasileiras para o interior na última década, o nível de crescimento urbano desordenado não tem diminuído, principalmente devido à falta de rigor científico do planejamento urbano. O resultado é que a criminalidade vem tomando espaços nas periferias, com acessos aos vários pontos das regiões metropolitanas, graças à não fiscalização de concessões e permissões de uso (hotéis, áreas de mercado, bares) e à multiplicação das malhas viárias de transporte público e da expansão imobiliária não planejada. Esse processo tem reduzido o risco do cometimento de crimes, principalmente homicídios, seqüestros e assaltos a bancos, e incrementado as possibilidades para a distribuição e comercialização de drogas e de armas.

No atual mundo globalizado, em que pese o avanço das legislações penais em diversos países, a criminalidade apresenta-se cada vez mais desenvolta e seus agentes mais especializados. Essa estrutura organizacional tem garantido o sucesso dos empreendimentos criminosos e o anonimato de seus mentores em praticamente todas as etapas do negócio. A desarticulação de uma organização criminosa não interrompe por muito tempo suas atividades.

A exemplo das grandes corporações empresariais, nas organizações criminosas, particularmente as ligadas ao

narcotráfico, os riscos e lucros são repartidos ao longo da cadeia. A divisão do trabalho ilícito reduz a eficiência do intervencionismo penal do Estado. Parte das organizações compram a pasta e refinam a cocaína. Algumas a colocam nas rotas internacionais. Outras, ainda, fazem o contrabando de insumos químicos ou se especializam na lavagem de dinheiro. Em praticamente todas as etapas do negócio, clientes têm mais de um fornecedor, e vice-versa. Atualmente as organizações operam mais enxutas, com até 50 pessoas, com maior lucratividade e capacidade de sobreviver à queda de um operador.

A reação mundial a esse fenômeno tem sido um aumento generalizado das tipificações em Direito Penal. Um dos institutos que mais estão sendo usados na lei penal é a delação premiada, recentemente incorporada ao direito brasileiro para perdão judicial, pela qual o criminoso pode ser beneficiado se fornecer informações que levem à prisão de comparsas. No entanto, observa-se uma tendência crescente nas organizações criminosas em que cada membro possui uma função predeterminada e alcance restrito, visando a garantir a eficácia da operação e a inviolabilidade do comando. As organizações criminosas estão se adaptando às tendências gerenciais e às mudanças na legislação penal, abandonando tradicionais estruturas verticais e adotando modelos de atuação em rede. Assim, evitam os concursos materiais e os tipos qualificados das normas penais, beneficiam-se de penas menores e garantem a liberdade mais cedo, via *sursis* ou livramento condicional.

**O Brasil tem apresentado séria fragilidade fiscalizadora e preventiva diante das atividades das organizações criminosas, principalmente no que se refere ao narcotráfico.** O combate ao crime organizado se faz

basicamente em duas áreas: a primária, competência da Secretaria de Receita Federal (SRF), e a secundária, do Departamento de Polícia Federal (DPF) e da Polícia Civil (PC). A área primária compreende os aeroportos, os portos, os locais de embarque e desembarque e os terminais de carga. Segundo a Organização Mundial das Aduanas (OMA), cerca de 60% das apreensões de drogas no mundo são feitas pelas aduanas. Passando por ela, todo o restante do País torna-se área secundária.

### O CRIME ORGANIZADO E A ÁREA PRIMÁRIA

O poder fiscalizador do Estado na área primária está comprometido. Instruções normativas da última década, que chamaram a atenção da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico de São Paulo, trouxeram permanente insegurança ao controle aduaneiro, fruto da necessidade de inserção crescente do Brasil no mundo comercial globalizado. Conforme a instrução normativa 106/98, da SRF, tanto na importação quanto na exportação, as mercadorias podem ser liberadas sem qualquer controle fiscal. Os depositários podem entregar as mercadorias importadas e o transportador internacional pode embarcar para exportação sem que as mesmas tenham sido desembaraçadas, bastando uma determinação do chefe da unidade regional. É uma eliminação de controle que, além de apresentar um risco para a sociedade, exclui um controle posterior, na área secundária, pois uma carga em trânsito lacrada pela SRF não pode ser fiscalizada pela polícia. Essa facilidade tem contribuído, por exemplo, para o aumento do contrabando na Zona Franca de Manaus.

A instrução 111/98, por sua vez, eliminou a “recepção” dos documentos nos despachos de importação. Com isso, a seleção parametrizada passou a rodar imediatamente após o registro da declaração de importação (DI) e não mais após a recepção. A seleção parametrizada é o processo pelo qual as DIs são selecionadas para diferentes níveis de fiscalização: canal verde, sem conferência (74,5% dos casos); canal amarelo, conferência de documentos (15%); canal vermelho, conferência documental e física da carga (10%); canal cinza, as anteriores mais o exame de valor (0,5%). A recepção era o momento em que havia uma possibilidade de se identificar indícios de irregularidades, permitindo que a fiscalização pudesse interferir na seleção parametrizada dirigindo alguns despachos para o canal vermelho. Hoje, a seleção dirigida só é possível se o importador solicitar.

Por fim, pela instrução 114/98, os procedimentos de conferência documental e física das mercadorias importadas têm finalidade estritamente fiscal. Qualquer controle ou atividade de outros órgãos públicos devem ser feitos na fase de licenciamento. É uma norma que contribui para agravar mais ainda uma das

principais causas da ineficiência do sistema aduaneiro do Brasil: a grande dispersão de procedimentos aduaneiros por vários órgãos públicos. Observa-se que a administração do sistema aduaneiro não tem buscado a unificação e integração dos procedimentos em um sistema único, como acontece nos países de maior tradição comercial.

Outro problema que o sistema aduaneiro nacional sublinha é que o processo de descentralização administrativa não estabelece uma combinação de critérios nacionais (rigor técnico) e regionais (realidade local). Por exemplo, o porto de Vitória/ES tem um movimento grande de automóveis. O aeroporto de Viracopos/SP tem uma quantidade grande de equipamentos de telefonia e de informática. Outros portos só recebem grãos. O sistema não estabelece procedimentos especializados para cada caso, o que fragiliza a fiscalização.

Ao todo são cerca de 7.300 auditores fiscais em todo o Brasil. Na década de 70 eram 12 mil e o País importava cerca de US\$ 1,8 bilhão. Hoje importa entre US\$ 50 e 60 bilhões. Ou seja, a importação é trinta vezes maior e o número de auditores caiu. Na França, há 20 mil agentes aduaneiros. Desses, 8 mil exercem funções semelhantes às desempenhadas no Brasil, para uma área territorial quinze vezes menor. No Japão, há 8.259 (dados de 1998) oficiais aduaneiros para uma área de 280 mil quilômetros quadrados. O Brasil tem 8,5 milhões de quilômetros quadrados! Em 2002, havia, em exercício, um total de 387 auditores fiscais no porto de Santos (pelo qual passa cerca de 33% de todo o comércio exterior do Brasil) e de 47 no porto de São Sebastião, cerca de 30% do total considerado como adequado pela entidade sindical aos serviços de fiscalização.

Segundo o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco), apenas um fiscal trabalha à noite no porto de Santos, que funciona 24 horas, e apenas 3% das mercadorias que saem do país e 7% das que entram são fiscalizadas no maior porto da América Latina. Com 80% de suas atividades já privatizadas ou em processo de privatização, o porto sofreu expressiva redução da fiscalização pública.

Essa falha tem contribuído



para a exportação de drogas. Os contêineres são a maior preocupação: o porto movimenta 2 milhões deles (mais de 50% do total do País) e pelo menos 90% dos que chegam são concentrados nos terminais privatizados. Problema semelhante é observado na movimentada infra-estrutura portuária do Espírito Santo, estado amplamente tomado pelo crime organizado, cujos terminais são privados e já oferecem seus serviços portuários a terceiros, com fiscalização pública precária.

Somado a isso, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) fornece facilidades adicionais para traficantes e contrabandistas. Estima-se que o tráfico ocorra em maior escala pela via marítima, haja vista que autoridades alfandegárias não inspecionam contêineres lacrados em países membros do bloco que estejam em trânsito.

Os governos e as empresas de comércio exterior no mundo inteiro têm exigido que a aduana seja cada vez mais a parte facilitadora do comércio internacional. Assim, com o aumento do comércio ilegal e do contrabando, as aduanas vivem hoje uma situação delicada, que afeta o custo-Brasil, pois precisam compatibilizar as facilidades para o comércio internacional ao mesmo tempo em que precisam ser eficazes nas suas operações de controle e de verificação do cumprimento da lei. O resultado depende do interesse do Estado. O fato é que o processo de controle aduaneiro não tem acompanhado o de abertura das fronteiras aos mercados externos na última década. A SRF alega ser impossível um controle completo das cargas que desembarcam nos portos, sendo a fiscalização feita por amostragem, numa relação de 10% da carga vistoriada.



Outro problema denunciado pelo modo como a descentralização administrativa está se dando é a prática licitatória para serviços em aeroportos. Há hoje uma grande fragilidade do sistema devido à falta de investimentos e aos procedimentos de licitação, que permitem que inúmeras empresas terceirizadas, sem condições de se manter no mercado por muito tempo, operem dentro dos aeroportos. Essas empresas trabalham atualmente em áreas sensíveis, como operação de raios X, segurança, controle e vistoria de bagagens, e pagam baixos salários, o que facilita a formação de eventuais conluíus criminosos. Esse tipo de trabalho, que antes era feito por um agente do DPF,

hoje é feito por pessoas das quais se exige um curso de 240 horas que, muitas vezes, nem é dado pela empresa. Trata-se de uma situação em que o Estado está descentralizando até mesmo seu poder de polícia.

#### O CRIME ORGANIZADO E A ÁREA SECUNDÁRIA

Passando as mercadorias ilícitas pela área primária, de competência da SRF, atingem a área secundária, sob a responsabilidade do DPF e da PC, que desempenham funções de polícia judiciária no Brasil. Considerando que a SRF vistoria apenas 10%, em média, de tudo o que entra no Brasil, a polícia arcará com os 90% restantes, o que inclui todo tipo de drogas, armas ilegais, dinheiro sujo etc.

O crime organizado, principalmente o narcotráfico, demanda um mapeamento, um cruzamento e uma centralização de iniciativas impossíveis de serem realizadas por um único órgão, o que exige descentralização e desconcentração administrativas. No entanto, estas têm-se revelado ineficientes e a orientação

administrativa seguida pelo País a partir dos anos 90, como já visto em alguns pontos, facilita a atuação do crime.

No Brasil, a cooperação entre órgãos de segurança pública não é exigida por força de lei. Normalmente ela se dá via convênios, não sendo, assim, uma atividade vinculada, mas discricionária. No combate ao crime organizado, a própria Constituição Federal (CF), na maneira como o art. 144, §1º, II está redigido, não estimula a cooperação. Além disso, transformou o crime transnacional num problema federal, não oferecendo mecanismos para a descentralização de sua repressão para os níveis estaduais e municipais (arts. 21, XXII, e 22, XXII). Devido a essa estrutura, tornaram-se óbices relevantes ao combate ao narcotráfico o corporativismo e a concorrência institucional dentro da própria Administração Pública.

O art. 144, §1º, I, da CF prescreve que é da competência do DPF apurar infrações de repercussão interestadual ou internacional, o que incluiria os crimes mais lucrativos que acontecem em território brasileiro: tráfico de drogas, de armas e de mulheres. Todavia, o mesmo texto constitucional atola o DPF de atribuições menores e dispersivas (“apurar as infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas”).

A SRF alega ser impossível um controle completo das cargas que desembarcam nos portos, sendo a fiscalização feita por amostragem, numa relação de 10% da carga vistoriada.

O furto, por exemplo, será da competência do DPF quando for contra a União. Se uma velha máquina de escrever for furtada dentro de uma repartição pública, a atribuição é do DPF. Se um cheque sem fundo for recebido pela Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), a atribuição é do DPF. Enquanto existem pilhas de inquéritos policiais nas delegacias do DPF sobre cheques sem fundos, alguns com valores de R\$ 30,00, R\$ 50,00 ou R\$ 100,00, não há tempo ou pessoal para cuidar dos tráficos de drogas, de armas e de mulheres.

E crimes como a falsificação de produtos farmacêuticos, o roubo de caminhões de carga por quadrilhas, o envolvimento de policiais estaduais no crime organizado, os assassinatos de pessoas na periferia de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória e outras grandes capitais do País, por grupos de justiceiros, fogem das atribuições do DPF e caem nas atribuições comuns das polícias estaduais. Até mesmo quando os agentes da polícia estadual participam desses crimes, são investigados por seus próprios colegas de polícia.

O resultado é que o DPF acabou sendo criado para ser uma polícia pretoriana da União e não para ser uma polícia altamente especializada da Federação, como é o caso do Federal Bureau of Investigation (FBI) dos Estados Unidos da América.

A Lei nº 10.446/2002, que tentou mudar essa distorção, atribuindo ao DPF a investigação de alguns crimes graves (seqüestro, cárcere privado, extorsão mediante seqüestro, formação de cartel, violações aos direitos humanos e roubo, furto e receptação de cargas), acabou tornando-se ineficaz, pois não exclui a competência estadual para esses crimes graves e, o que é pior, repete em seu texto a infeliz redação constitucional que desestimula a cooperação entre os órgãos, criando uma situação esdrúxula de competências concorrentes.

Esse quadro desenha a seguinte situação: o Brasil não possui estrutura de segurança pública para combater crimes de atacado, particularmente os tráficos, pois demandam intensa cooperação entre a PC e o DPF, a SRF e o Banco Central, e destes com eventuais comissões parlamentares de inquérito instauradas nos Legislativos estaduais. A Lei Complementar nº 105/2001, que dispõe sobre o sigilo financeiro, por exemplo, só autoriza que o Banco Central forneça informação sigilosa para o Poder Legislativo federal. Quando houve a CPI do Narcotráfico na Assembléia Legislativa de São Paulo, foi preciso pedir autorização judicial e, mesmo com ela, o Banco Central usou de todos os meios processuais possíveis

para não atender às solicitações, o que demonstra que os diferentes órgãos que compõem o Estado nacional, fechados para suas atribuições específicas, não possuem uma cultura administrativa que permita a interação para um fim comum.

Antes da CF de 1988, delegava-se aos estados a competência para o combate ao tráfico interno de entorpecentes, por meio de convênios, ficando a cargo do DPF a repressão ao tráfico internacional. No âmbito das polícias estaduais, consolidou-se essa divisão de tarefas e o enfrentamento do problema na ponta do varejo. Assim, como resultado, a grande maioria dos condenados por tráfico de drogas em São Paulo são catalogados como micro ou pequenos traficantes. O combate ao atacado ficou reservado ao DPF. Esses convênios existem até hoje, apesar de não terem sido recepcionados pela atual CF, que atribui competência exclusiva ao DPF para reprimir o narcotráfico, seja interno ou internacional.

A própria Lei de Entorpecentes (Lei nº 6.368/1976) não difere o atacado do varejo, incluindo todos os traficantes num mesmo artigo (art. 12). Isso não estimula no âmbito da atividade policial e do próprio Poder Judiciário a diferença e a formação de uma cultura de combate ao crime em sua base. A própria Lei nº 10.409/2002, que viria para substituir a Lei nº 6.368/1976, não logrou abordar o tema de forma satisfatória, mantendo-se a estrutura tradicional. O resultado é que os convênios estabelecidos entre o DPF e a PC focam o combate do tráfico no varejo. Nas penitenciárias brasileiras, a quase totalidade dos condenados pelo art. 12 da lei não é tipificada por importação, exportação ou produção, mas por venda, porte, depósito ou entrega.

Os “donos” de morros cariocas são varejistas, o que a polícia chama de “traficante de terceiro nível”, e não têm conhecimento do tráfico em grande escala. Traficantes de segundo nível, ou intermediário, são exemplificados por Fernandinho Beira-Mar. São poucos os casos de pessoas no nível dos intermediários que a Justiça consegue punir. Acima deles, no primeiro nível, estão os grandes produtores de drogas, os financiadores e lavadores de dinheiro em grande escala. No Brasil, não se tem notícia da prisão de alguém do chamado primeiro nível do narcotráfico.

*“...no primeiro nível, estão os grandes produtores de drogas, os financiadores e lavadores de dinheiro em grande escala. No Brasil, não se tem notícia da prisão de alguém do chamado primeiro nível do narcotráfico”.*

Para tornar mais eficiente a resolução de problemas na sociedade, a Administração Pública pode descentralizar ou desconcentrar atribuições. A primeira delas é feita pela formação de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista etc. A segunda é feita pela distribuição interna de competências, dentro da mesma entidade, como é o caso do Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos (Denarc)



de São Paulo, que está dentro da estrutura da PC. O Denarc, por sua vez, possui um subdepartamento chamado Divisão de Investigação de Entorpecentes (Dise), presente em todo o estado. Devido à cultura institucional brasileira, normalmente a integração operacional entre órgãos desconcentrados é fraca. Assim, em SP, na prática, o Denarc e o Dise são independentes. As informações sobre o trabalho feito pelas Dises são transmitidas para inserção no banco de dados do Denarc, mas não há integração operacional. Observa-se, portanto, que, no Brasil, a desconcentração administrativa no âmbito da segurança pública não tem sido eficaz e, ao contrário, tem até anulado o objetivo original do instituto.

Além disso, a desconcentração dentro dos órgãos não tem sido acompanhada por uma desconcentração necessária de recursos, principalmente geográfica. Atualmente, o crime organizado está se instalando no interior de SP, fenômeno que também é observado em outros estados. Mas, ressalte-se, faltam meios técnicos para a realização de diligências policiais no interior paulista.

O convênio do DPF com a PC também é uma espécie de “desconcentração”, mas ele igualmente não torna eficiente o fluxo de informações e atribui uma prática subalterna e periférica ao sistema estadual de segurança pública nas estratégias de repressão ao narcotráfico. Enquanto a PC abastece o DPF com dados, o contrário não acontece, fenômeno que indiretamente contribui para que o combate ao crime no nível estadual se concentre apenas no varejo, pois carece de dados para explorar o atacado.

A atual desqualificação e dispersão das informações a cargo da PC também decorrem de uma acomodação à realidade de esperar informações de terceiros ou anônimas ou flagrantes de venda de entorpecentes, de armas etc. Vários fatores contribuem para a construção dessa realidade, como o pequeno efetivo de investigadores e delegados, a concentração de recursos humanos na tarefa de guarda de presos em cadeias públicas nos distritos policiais, entre outros.

Além disso, como há tempos apontam os estudos do Instituto Fernand Braudel assinados pelo Cel. José Vicente da Silva, a falta de visão de polícia preventiva e a insistência em modelos antigos de atuação operacional ainda são fatores responsáveis por algumas peculiaridades obsoletas: designação punitiva de chefes policiais para áreas críticas, falta de autonomia para os chefes policiais locais, patrulhamento randômico na área, estratégias reativas de resposta rápida ao chamado do rádio ou investigação estritamente após os fatos ocorridos, foco no criminoso ao invés de foco no

problema do crime. O foco no criminoso, em especial, tem sido a base não só da atuação rotineira do policiamento territorial, como também de grandes estruturas de patrulhamento sem área específica, como é o caso da maioria das tropas de choque da Polícia Militar, incluindo a Rota, e de forças ostensivas especiais da PC (GOE, Garra), que desenvolvem rondas segundo seus próprios planos, mas sem se ater ao detalhamento de informações específicas e às operações das áreas onde atuam.

## CONCLUSÕES

Em face do exposto, observa-se que o poder fiscalizador do Estado na área primária de combate ao crime organizado está comprometido, seja devido à eliminação de diversos atos dentro dos procedimentos de fiscalização e de insuficiência de pessoal, seja devido à fragilidade trazida pela terceirização de atividades. Na área secundária, a ineficiência está na cultura que baliza os processos de desconcentração e descentralização administrativas, cujos órgãos operam de forma independente e excludente, eivados por corporativismo e concorrência.

É amplamente desperdiçada no Brasil a potencialidade que um sistema de troca de informações entre instituições federais e estaduais poderia representar no combate ao crime organizado, situação que o Ministério da Justiça tenta hoje corrigir com o Sistema Único de Segurança Pública. E para agravar a situação, a segurança pública é uma das áreas de atuação estatal que pode sofrer contingenciamentos orçamentários. A CF não prevê, como faz para a educação e para a saúde, a alocação de recursos mínimos em âmbito federal, estadual e municipal.

No Congresso Nacional, a reação mais comum aos noticiários da mídia é a apresentação de projetos de lei aumentando penas e/ou ampliando o campo de incidência de determinados delitos. No entanto, tais iniciativas, comumente chamadas pela doutrina de “direito penal simbólico”, não atingem o âmago do problema, que reside antes na execução do que na legiferação. O Poder Executivo é o responsável direto por um combate eficiente ao crime organizado, e as alterações legais possíveis para se atingir esse fim, focando os problemas citados, são em grande parte matérias da competência privativa dos poderes Executivo federal e estadual.

Tiago Ivo Odon é consultor legislativo do Senado Federal na área de Direito Penal, Processual Penal e Penitenciário.

