

O Inimigo Silencioso: Como Derrotar a Corrupção e o Crime Organizado

Brock Dahl



(Exército dos EUA, Sgt. Jim Greenhill)

Um soldado da Guarda Nacional participa da inspeção de um caminhão quanto a sinais de drogas ou pessoas escondidas no posto de controle da Patrulha de Fronteira dos EUA, na rodovia interestadual 35, norte de Laredo, Texas, em meados de julho de 2009.

A CORRUPÇÃO E O crime organizado prejudicam os esforços de contrainsurgência e estabilização ao deslegitimar as instituições estatais aos olhos dos cidadãos da nação anfitriã. Para alguns nas forças militares, porém, essa dinâmica talvez pareça estar além dos seus recursos e ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos civis e da nação anfitriã. Este artigo oferece um arcabouço com base no qual todos os escalões das forças militares possam entender melhor o comportamento ilícito e desenvolver um plano para combatê-lo. O arcabouço utiliza recursos militares de forma eficiente, mas reconhece que talvez só as forças militares tenham a força e o alcance para influenciar alguns dos fatores que

dão origem ao comportamento ilícito em ambientes pós-conflito. Divide os fatores que influenciam o comportamento ilícito em três alvos que podem servir de foco para as operações militares: oportunidades, riscos e recompensas. Essas são as principais áreas consideradas pelos que optam pelo comportamento ilícito. As forças militares devem buscar reduzir as oportunidades para o comportamento ilícito, aumentar os riscos para quem participa dele e minimizar suas possíveis recompensas. Ao fazê-lo, podem lidar de forma mais eficaz com as diversas atividades ilícitas que assolam os ambientes de estabilização e prejudicam os esforços mais amplos de contrainsurgência.

Um Arcabouço para Combater a Corrupção e o Crime Organizado

Voltar o foco para as oportunidades, riscos e recompensas permite que os formuladores de políticas desenvolvam uma estratégia abrangente para combater a corrupção e o crime organizado. Isso capacita os comandantes provinciais a formular planos adaptados ao local para lidar com o comportamento ilícito em suas áreas de responsabilidade.

Como definir o problema do comportamento ilícito. As publicações sobre corrupção estão repletas de discussões intermináveis sobre definição.¹ O único entendimento útil da corrupção, porém, é o que ajuda a direcionar os limitados recursos militares com eficiência rumo a objetivos claros para combatê-la. A corrupção e o crime organizado, doravante denominados em conjunto

Brock Dahl foi analista financeiro, representante do Departamento do Tesouro no Grupo de Operações Interagências no Afeganistão. Também atuou como assessor de equipe no Gabinete do Adido Financeiro na Embaixada

dos EUA em Bagdá, no Iraque. É bacharel em Contabilidade pela The George Washington University e mestre pela University of Oxford, Saint Antony's College. Atualmente cursa Direito na The George Washington University.

de “comportamento ilícito”, ameaçam minar importantes instituições dirigentes e, assim, todo o esforço de contrainsurgência. Em consequência, as forças militares devem concentrar seus recursos em atacar o comportamento ilícito que prejudica as organizações de segurança, os principais órgãos de serviço público e as indústrias economicamente essenciais. Esse parecer exige maiores explicações.

O conflito civil muitas vezes leva ao colapso de instituições estatais e sociais. As entidades das quais as pessoas possam depender para a prestação de serviços básicos, como segurança, água, eletricidade ou educação, muitas vezes se desintegram à medida que a violência aumenta. O processo de estabilização engloba a reconstrução de instituições em torno das quais a sociedade possa moldar suas atividades e com as quais as pessoas possam contar para possibilitar o seu bem-estar. Contudo, os vácuos criados durante o conflito e a reconstrução muitas vezes fortalecem grupos que prejudicam o sucesso de novas instituições ao empreenderem suas próprias atividades ilícitas e buscarem estruturas alternativas de poder.

Com frequência, durante o conflito, à medida que as instituições estabelecidas se desintegram, indivíduos formam alianças capazes de produzir produtos e serviços tanto lícitos quanto ilícitos. Embora alguns estejam voltados à importação de alimentos, água, roupas ou outras necessidades, muitos exploram a situação com o comércio de armas, drogas, tráfico humano e outras atividades impróprias. Não raro, as mesmas organizações que controlam as vias de transporte também controlam os relacionamentos regionais. Em tal ambiente, os grupos do crime organizado concentrados na extorsão constroem fortes bases de poder, que os permitem exercer o controle depois da paz.² Para manter o poder, os grupos do crime organizado precisam desenvolver relacionamentos de colaboração íntima com políticos corruptos.³ Esses relacionamentos garantem a imunidade contra o ataque do governo, enriquecem os funcionários comprometidos e fornecem acesso a outros recursos públicos. Nas palavras de um comentarista sobre a Bósnia pós-conflito, “atores-chave na aquisição e distribuição secreta de suprimentos durante tempos de guerra despontaram como a ‘elite criminoso’ *nouveau-*

riche, com estreitos laços com o governo...”⁴ É no interesse desses atores perpetuar uma relação parasítica com instituições governamentais. Em outras palavras, esses atores têm *incentivos* para portar-se de tal maneira. Entender tais incentivos é fundamental para combatê-los.

As relações parasíticas que se desenvolvem muitas vezes impedem as instituições governamentais de desempenhar as funções almeçadas de forma suficiente. Por exemplo, forças policiais comprometidas podem não investigar crimes completamente, ou funcionários nas principais indústrias estatais podem vender ou desviar produtos para ganho próprio. O público, que observa esse processo e sofre com a falta de serviços de que precisa e com os quais conta, perde a fé no governo. O governo, por sua vez, perde a legitimidade, enquanto os insurgentes conquistam o apoio ao prover amparos institucionais, por mais perversos que sejam, para a população. Dessa forma, o comportamento ilícito prejudica todos os esforços para estabilizar uma sociedade.

Compreender como o comportamento ilícito provoca danos sistêmicos é essencial para derrotá-lo.⁵ À medida que corrói o sistema de instituições dirigentes, o comportamento também mina as expectativas da população.⁶ Essa dinâmica sugere que o alvo das atividades

O comportamento ilícito prejudica todos os esforços para estabilizar uma sociedade.

militares deve consistir nas áreas onde essas atividades ilícitas afetam o padrão de vida e a confiança nas instituições públicas. O foco deve recair sobre instituições que afetem diretamente as necessidades públicas mais básicas: organizações de segurança, principais órgãos de serviço público e indústrias economicamente essenciais. Contudo, em um ambiente estrangeiro, identificar ameaças a essas entidades centrais é um desafio complexo que requer uma análise devidamente focalizada.

Como definir o alvo do comportamento ilícito. A chave para identificar ameaças reside

em compreender as expectativas da população. As forças de assistência de segurança devem entender como a população local espera que essas instituições centrais forneçam a segurança e os serviços de maneira justa.⁷ Em Estados em conflito, pode ser difícil desenvolver um quadro integrado

...as forças de segurança devem examinar as atividades... que apresentem o maior potencial para gerar valor.

dessas expectativas. Contudo, os soldados podem tentar reunir os líderes principais para desenvolver os padrões que ditarão o comportamento dos funcionários relevantes e orientarão a consciência das forças militares sobre quando é necessário tomar uma medida. Em Bagdá e Cabul, o general comandante e o embaixador terão de reunir-se com líderes dos principais grupos políticos ou sectários, e as expectativas talvez sejam mais bem representadas pela aprovação de uma legislação que proíba certas ações. No sistema de províncias do Afeganistão, o comandante pode trabalhar com um *shura* tribal ou conselho para identificar expectativas, como tipos e quantidade de serviços esperados pela população local. Como elas fornecem referências claras com base nas quais o desempenho do governo possa ser mensurado, essas expectativas ajudam a expor os indivíduos e grupos que as subvertem.⁸

Uma vez que consigam entender as expectativas locais, as forças de segurança podem, então, realizar diversas atividades para combater o comportamento ilícito nas áreas mais relevantes para o público. A definição de comportamento ilícito depende, assim, das variáveis regionais e culturais no meio das quais o soldado se encontra. Compreender as preocupações da população relativas ao padrão de vida e à confiança do público ajudará as forças de segurança a concentrar-se nas devidas proibições quando funcionários públicos ou atores privados violarem as expectativas sociais. Concentrar-se nos órgãos de segurança,

principais entidades de serviço público e indústrias geradoras de receita assegurará que os recursos das forças militares sejam empregados em áreas onde os esforços gerem o maior benefício para a população.

Dada essa dinâmica, então, como as forças militares começam a construir o verdadeiro arcabouço utilizado para combater o comportamento ilícito?

Foco na estrutura de incentivos. Como as forças militares estão lidando com recursos limitados no combate contra insurgentes e terroristas, há limites ao seu potencial de policiamento. Contudo, seria imprudente confrontar o comportamento ilícito, mas não obter um efeito que durasse mais que o permitido pela presença temporária das forças militares. O poder militar deve funcionar de forma a inclinar a balança do poder em favor dos que estão dispostos a trabalhar de forma honesta, segundo os padrões estabelecidos e por meio das instituições dirigentes. Em suma, as forças de segurança devem construir uma abordagem que transforme a estrutura de incentivos. Devem apoiar o comportamento honesto que reforce as instituições governamentais legítimas e lhes conceda espaço para se desenvolverem.⁹

O arcabouço a seguir se destina a complementar o foco das forças militares nas principais atividades de contrainsurgência, ao mesmo tempo em que proporciona flexibilidade para que os comandantes possam adaptar-se aos ambientes em que se encontram. Tratar desses três aspectos principais da estrutura de incentivos como objetivos operacionais essenciais também pode permitir que os comandantes enquadrem as atividades de uma forma mais conhecida dos soldados, com base no treinamento tradicional.

Entender Oportunidades, Riscos e Recompensas

Qualquer indivíduo — civil ou funcionário público — considerará as oportunidades, riscos e recompensas disponíveis ao optar ou não pelo comportamento ilícito.¹⁰ As forças militares devem elaborar requisitos de Inteligência que as ajudem a entender os aspectos essenciais dessas decisões:

- Onde estão as principais oportunidades para o lucro?

- Quais são os riscos mais significativos se essas oportunidades forem buscadas?

- Quais são as possíveis recompensas se as tentativas de obtenção de lucro lograrem êxito?

A meta deve ser criar um ambiente que afete a forma como as pessoas avaliam esses fatores, estimule escolhas que apoiem as expectativas sociais estabelecidas e fortaleça as instituições governamentais. As três seções a seguir descrevem oportunidades, riscos e recompensas em mais detalhes.

Oportunidades. O comportamento ilícito ocorre onde existem oportunidades para ele. Estados fracamente institucionalizados oferecem oportunidades desse tipo, mas só as que possam ser convertidas em dinheiro ou algum item de valor normalmente valem a pena. Portanto, as forças de segurança devem examinar as atividades na região que apresentem o maior potencial para gerar valor.

O valor pode tomar várias formas. Em 2007, por exemplo, foi reportado que certos afegãos influentes estavam roubando terras a uma taxa de 2 km² por dia para, em seguida, vendê-las com lucro.¹¹ As pessoas também podem ser valiosas. Quadrilhas de sequestro, agindo, às vezes, com a cumplicidade da polícia local, tornaram-se comuns no Iraque pós-guerra.¹² O contrabando evita as tarifas governamentais e explora rotas essenciais utilizadas para o comércio e atividades de insurgência e terrorismo. Em 2004, por exemplo, o governo iraquiano interceptou a movimentação ilegal de 2.200 toneladas de produtos petrolíferos e combustíveis, 23 toneladas de minério, 3.350 antiguidades e, sim, até 13.039 ovelhas “apetitosas”.¹³ Por fim, as verbas de reconstrução que são, muitas vezes, distribuídas



Sgt. Jean-Marc Schabile

Soldado revista um suspeito durante investigação sobre atividades ilícitas.

com pressa para obter algum desenvolvimento podem proporcionar oportunidades consideráveis para a atividade ilícita.¹⁴

As forças militares devem concentrar-se, assim, em qualquer item que possa gerar valor, qualquer que seja sua definição, para identificar oportunidades evidentes para o comportamento ilícito. Para entender que oportunidades já estão sendo exploradas, elas precisam empregar a Inteligência para identificar as atividades pelo que elas realmente representam no contexto local, e não pelo que pareçam ser em um ambiente de insurgência. Por exemplo, em vez de serem atos terroristas irracionais, alguns ataques contra oleodutos iraquianos se destinavam a desviar o petróleo para caminhões e aumentar as oportunidades para “desvio, roubo e contrabando”.¹⁵ Uma análise também identificou que ataques contra forças britânicas eram de autoria de grupos criminosos que resistiam ao fechamento das rotas de contrabando.¹⁶ A violência também pode ser utilizada para vencer a concorrência, e as instituições governamentais podem ser infiltradas para conferir uma aparência

semilegítima a essas atividades.¹⁷ Esse tipo de infiltração ficou aparente no Ministério do Interior do Iraque no passado.¹⁸ Apenas considerar essas atividades como ações de terroristas ou insurgentes determinados a gerar o caos ignora um quadro mais amplo, que poderia contribuir para uma maior eficácia nas operações militares.

Além disso, oportunidades diferentes podem atrair atores distintos, dependendo do seu status na região. Os analistas de Inteligência devem, portanto, buscar identificar um nó fundamental de atores econômicos e políticos importantes que registre a origem, as motivações, os relacionamentos e as capacidades. Por exemplo, um funcionário político designado para uma província no Afeganistão que não seja de lá pode considerar oportunidades de ganho de curto prazo de forma diferente que uma pessoa da própria província, que tenha subido ao poder lá mesmo e pretenda ficar.¹⁹

Riscos. Alguns riscos se aplicam a indivíduos independentemente de sua posição ou das oportunidades que possam estar buscando. Talvez o maior risco para muitos atores ilícitos seja o confronto com o Estado. Qual é a probabilidade, por exemplo, de enfrentar uma investigação, apreensão, julgamento e prisão? Até 2007, os funcionários da coalizão no Iraque não pareciam dispostos a concentrar-se no crime, achando que isso era predominantemente uma responsabilidade iraquiana.²⁰ Ao lhe perguntarem sobre as pilhagens em 2003, um porta-voz militar britânico respondeu: “Eu tenho cara de policial?”²¹ Quaisquer que fossem as variáveis consideradas pelas forças da coalizão à época, a abordagem predominante sem dúvida pouco fez para impedir os atores ilícitos. Pode-se argumentar que a melhor ferramenta para dissuadir o comportamento ilícito potencial foi removida.²²

Outro tipo de risco consiste na vergonha e na desgraça que podem recair sobre as pessoas publicamente envolvidas no comportamento ilícito. Até certo ponto, a disposição do indivíduo será mais relevante no caso. Uma pessoa de fora pode estar menos preocupada com sua reputação, ao passo que alguém da região pode ser bastante sensível à questão. As forças militares podem reforçar essas preocupações ao estimular a futura disposição de uma população.²³ Conforme nota um observador:

Na guerra, o futuro é barato, o presente é tudo, e regras e normas são inexistentes ou tratadas de forma completamente oportunista; na paz, precisamos tentar modificar isso para que o futuro passe a importar e, com ele, a reputação das pessoas, seu status, sua legitimidade e, assim, a retidão de sua conduta.²⁴

O desenvolvimento de expectativas pode ativar esse foco no futuro. Nos locais onde as forças de segurança puderem convencer a população a concentrar-se no futuro discutindo suas expectativas, a reputação se tornará mais importante e os esforços de expor publicamente os atores ilícitos serão mais eficazes.

Muitos riscos dependem dos tipos de atividade considerados. Se um funcionário ou indivíduo estiverem desviando verbas, são realizadas auditorias periódicas? Se estiverem contrabandeando petróleo, drogas ou até mesmo mercadorias lícitas, é fácil atravessarem a fronteira sem serem detectados? Em suma, quais são os desafios práticos que eles enfrentam que possam levar à captura, exposição ou incapacidade de obter uma recompensa significativa?

Recompensas. Se as oportunidades se referem à capacidade de obter acesso ao dinheiro ou a itens valiosos, as recompensas dizem respeito aos meios práticos de realmente manter o controle sobre eles e usufruí-los. Se for difícil para um funcionário ou indivíduo obter ganhos a partir de suas atividades, ele avaliará com mais cautela se a oportunidade vale a recompensa. A questão principal é a motivação. Lida-se com um funcionário que apenas quer dinheiro, uma casa maior ou outros bens materiais? Lida-se com um indivíduo que quer distribuir recursos para manter uma posição de autoridade e influência na sociedade? Quais são as principais motivações dos atores e que meios precisarão utilizar para concretizá-las?

A menos que não se importem de ocultar seus ganhos ilícitos debaixo de um colchão, esses atores devem empregar algum método para guardar a riqueza acumulada. Isso pode incluir serviços bancários tradicionais; provedores do sistema *hawala*, normalmente presentes em todo o Afeganistão e Oriente Médio; ou a conversão de dinheiro em outros bens de valor.

Muitos países dispõem de leis de fiscalização que exigem que as transações de certa magnitude

sejam comunicadas a unidades especializadas em um banco central. Esses bancos, se o devido relacionamento puder ser estabelecido, podem representar uma valiosa fonte de informações sobre as atividades financeiras dos atores ilícitos. Em essência, qualquer área onde se obrigue que o dinheiro passe por um sistema formal apresenta oportunidades de auditoria e restrição da recompensa das atividades ilícitas. O mesmo se aplica aos agentes do hawala, também conhecidos como provedores de serviços monetários. Embora atuem fora de sistemas financeiros formais no Oriente Médio e na Ásia, os provedores do hawala estão, em alguns casos, sujeitos à regulamentação. No Afeganistão, por exemplo, eles são obrigados a obter licenças do governo.²⁵ A compreensão desses requisitos deve capacitar os analistas de Inteligência militares a desenvolver um quadro de quem está movimentando dinheiro e como.

Contudo, a riqueza nem sempre é acumulada ou armazenada em forma de dinheiro. Atores ilícitos podem tentar obter controle sobre outros recursos para ou convertê-los em dinheiro ou distribuí-los para manter a influência. O Exército Mahdi, por exemplo, utilizou o Ministério da Saúde iraquiano para desviar produtos farmacêuticos que eram destinados ao público em geral.²⁶ Conforme observado anteriormente, terras também podem se constituir em uma forma de armazenar a riqueza e uma fonte de poder.²⁷

Quais são as principais motivações dos atores e que meios precisarão utilizar para concretizá-las?

As forças militares devem entender quem controla diversos recursos como terras, minérios e bens tangíveis.²⁸ Como obtiveram esses bens? O que fazem com eles? As respostas a essas perguntas podem indicar os incentivos que ajudam a moldar as decisões dos atores ilícitos e, assim, apontar para os alvos ideais das operações militares.

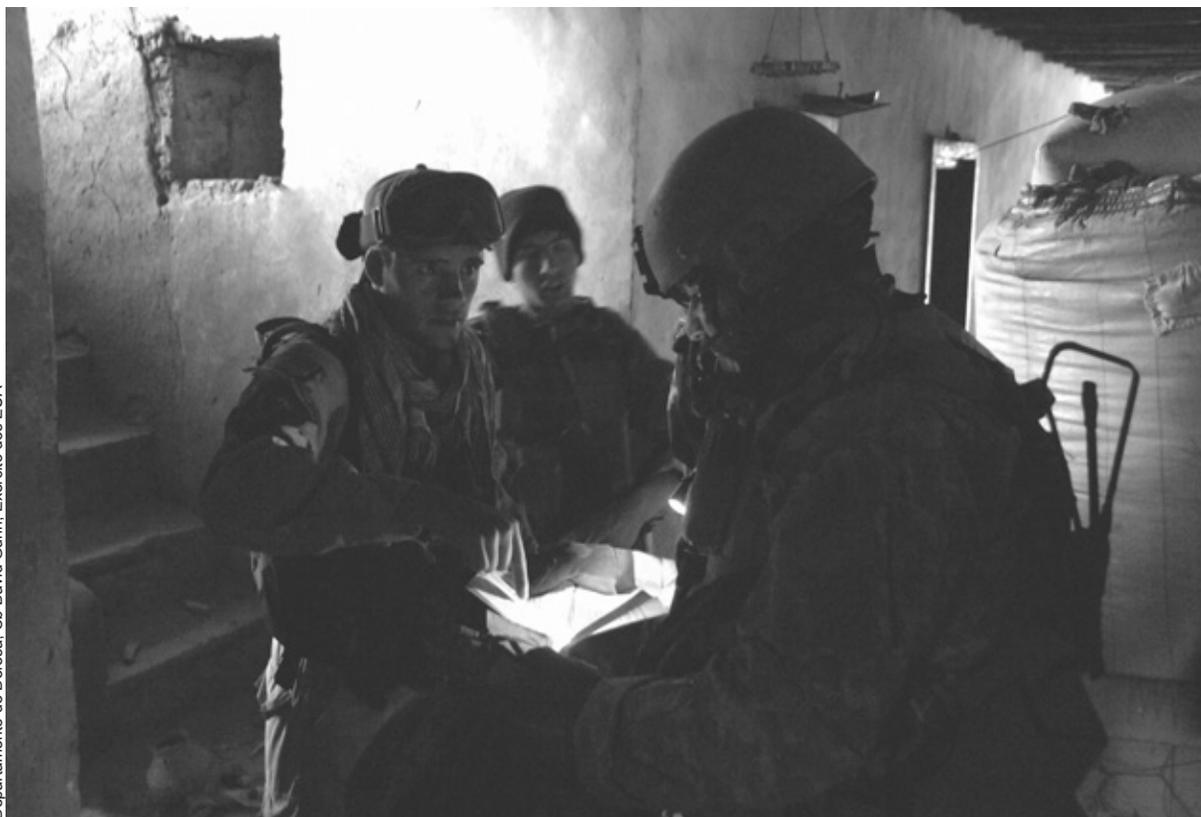
Inteligência. A Inteligência exerce um papel fundamental na forma como as forças militares

atacam as oportunidades, riscos e recompensas. Exponentes da contrainsurgência, como o general Kitson, defenderam a importância de sistemas integrados de Inteligência há muito tempo.²⁹ Esses sistemas são igualmente importantes hoje em dia, para combater, com eficácia, o comportamento ilícito. A Inteligência essencial inclui estruturas sociais relevantes, dados biográficos, análise de liderança e análise de “associação criminosa” (nó crítico).³⁰

A análise dessa Inteligência pelo prisma das oportunidades, riscos e recompensas indicará medidas que as forças militares podem tomar para combater o comportamento ilícito. As medidas ideais vão variar, dependendo dos recursos das forças militares, ambiente geográfico e características locais.

Inclinando a Balança: Como Aplicar o Arcabouço de Oportunidades, Riscos e Recompensas

Conforme mencionado anteriormente, chegar a um consenso com os habitantes influentes quanto às suas expectativas para as instituições públicas é um passo essencial no combate ao comportamento ilícito.³¹ Compreender as expectativas locais ajudará as forças militares a identificar as ações que apresentam a maior ameaça à confiança do público e aos serviços públicos. Para atacar o comportamento ilícito com base em um trabalho de Inteligência bem desenvolvido, as forças militares podem tomar medidas para reduzir oportunidades, aumentar os riscos e minimizar os ganhos relacionados com ele. Embora em alguns casos, atividades voltadas a cada área de incentivo possam justapor-se (afetando oportunidades e riscos, por exemplo), na prática, distinções conceituais nítidas são desnecessárias. Os comandantes precisam desenvolver algum sistema coerente para conceber as oportunidades, riscos e recompensas e executar uma abordagem sistemática para reduzir oportunidades, aumentar riscos e limitar recompensas. As forças militares não precisam executar todas as atividades. Também podem obter ganhos consideráveis identificando áreas onde a assistência civil ou de outros especialistas possa ser valiosa. Contudo, como têm uma presença muito maior em zonas de conflito, os



Comandos afegãos e forças da coalizão procuram armas e outros itens durante uma missão conjunta para prender um traficante de armas em uma aldeia perto de Jalalabad, Afeganistão, 12 de setembro de 2007.

comandantes militares estão mais bem posicionados para processar a Inteligência e coordenar o combate contra o comportamento ilícito.

Como reduzir as oportunidades. As forças militares podem reduzir as oportunidades por meio de uma abordagem de recompensa e punição. Essa abordagem poderia concentrar-se em condicionar o apoio financeiro ou de outro tipo a um determinado comportamento, permitindo uma supervisão mais cuidadosa do governo e setor privado locais e incentivando oportunidades lícitas para indivíduos que poderiam, de outra forma, envolver-se em oportunidades ilícitas.

Por exemplo, todo programa de ajuda visa a distribuir recursos com rapidez quando necessário, mas não tão rápido que os gastos não possam ser supervisionados com eficácia. Os formuladores de políticas militares, o Programa de Resposta de Emergência do Comandante (*Commander's Emergency Response Program*) e outras autoridades responsáveis por gastos podem incorporar exigências a serem cumpridas pelos funcionários locais para que a verba seja

liberada. Essas exigências no nível estratégico podem incluir a adoção de métodos de controle e inspeção simples, mas amplamente aplicáveis, sobre como o dinheiro é gasto. Os comandantes no escalão batalhão podem desempenhar uma função semelhante ao exigir comprovantes de despesas e de recebimento e controle pelas instituições dirigentes locais. Embora possa ser tentador (e, às vezes, necessário) disponibilizar fundos rapidamente, mesmo condições posteriores para a liberação de verbas podem forçar os beneficiários a considerar cuidadosamente como vão utilizá-las.

Os métodos de controle e inspeção reais empregados por diferentes órgãos, incluindo órgãos governamentais, civis contratados ou (nas fases iniciais da estabilização) as próprias forças militares, devem estar intimamente ligados a essas condições. Os órgãos governamentais locais podem ter as melhores intenções, mas não contar com os recursos para visitar certas áreas do país. Ampliar seu alcance pode ser uma forma simples, mas eficaz, de mostrar a

presença de uma autoridade central. Os civis contratados também podem ser eficazes ao trabalhar com os funcionários locais, que podem ser treinados em responsabilidades de auditoria e supervisão simultaneamente. Por fim, as forças militares devem continuar a inspecionar projetos financiados com suas verbas.

O comportamento ilícito também ocorre porque os ambientes de conflito reduzem muito as oportunidades disponíveis para iniciativas legítimas. No passado, o governo americano desenvolveu programas para oferecer alternativas de subsistência. Contudo, esses empreendimentos apresentam dificuldades consideráveis. No Afeganistão, por exemplo, muitos agricultores cultivam o ópio porque ficaram endividados com poderosos chefes guerreiros, que o exigem como uma forma de pagamento da dívida.³² Nessa situação, proporcionar alternativas de trabalho sustentáveis não é tão simples quanto distribuir sementes ou saldar dívidas. Variáveis como a irrigação, distância dos mercados e outros fatores também determinam o que os agricultores podem cultivar para produzir lucro.³³ Programas de alternativas de subsistência muitas vezes exigem um planejamento considerável, que integre uma profunda compreensão da dinâmica local, que só pode ser obtida pela interação com a população. Mesmo assim, uma opção para limitar as oportunidades ilícitas é possibilitar as oportunidades lícitas por meio de programas de alternativas de subsistência devidamente estruturados.

Reduzir oportunidades para o comportamento ilícito talvez seja o aspecto mais complicado de combatê-lo. Exige o entendimento mais profundo da região e de como as diversas variáveis se inter-relacionam. Embora esses esforços devam ser feitos de qualquer maneira, as forças de segurança provavelmente terão um impacto bem mais significativo se aumentarem os riscos do comportamento ilícito.

Como aumentar os riscos. Os riscos mais significativos para os atores ilícitos são a captura, a prisão, a exposição pública e a humilhação. As forças militares podem aumentar esses riscos de forma significativa auxiliando as operações de segurança pública, apoiando maiores esforços de transparência

pública e estimulando o envolvimento da sociedade civil contra o comportamento ilícito e a conscientização sobre ele.

Não apoiar as funções de segurança pública de forma adequada é o maior erro que um programa de estabilização pode cometer. Qualquer que seja a autoridade que se estabeleça no país, o primeiro passo para deter a criminalização de uma economia consiste em conquistar vitórias iniciais e visíveis contra atores ilícitos. Essas vitórias transmitem a mensagem clara de que as autoridades não tolerarão o comportamento ilícito.³⁴ O maior potencial para a advertência à disposição das forças militares está na captura, julgamento e prisão de atores ilícitos. A Operação *Honest Hands*, uma parceria entre os Estados Unidos e o Iraque para limpar a corrupção desenfreada na refinaria de Baiji, é um ótimo exemplo dessas atividades.³⁵ Durante essa operação, funcionários dos EUA e do Iraque mantiveram uma presença ativa nas refinarias, prendendo qualquer pessoa suficientemente comprometida em alguma transgressão.³⁶

Como os recursos provinciais para a instauração de processos talvez sejam escassos, as forças militares também podem considerar ideias como apoiar uma equipe de promotoria itinerante com base central. Essa equipe poderia desenvolver conhecimentos especializados em operações de extorsão e conspiração de grandes redes criminosas e atuar como um poderoso recurso para atacar tais organizações.

...os comandantes militares estão mais bem posicionados para processar a Inteligência e coordenar o combate contra o comportamento ilícito...

As forças militares também podem estimular a supervisão pública das instituições dirigentes. Devem pressionar funcionários a tornar as informações sobre o orçamento público, serviço público e projetos amplamente disponíveis. Os funcionários públicos inocentes não teriam razão

alguma para temer esse tipo de divulgação. Os Estados Unidos podem, então, retirar o apoio ou estimular a pressão por parte de habitantes influentes quando os funcionários da nação anfitriã resistirem à divulgação de informações.

As forças militares podem contribuir ainda mais para a conscientização e supervisão pública de instituições dirigentes com a realização de pesquisas de opinião sobre a qualidade de serviços, como sistemas de esgoto, água, eletricidade, e coleta de lixo, para mensurar o desempenho do governo.³⁷ Elas podem, então, fornecer espaços públicos onde os resultados possam ser expostos e onde funcionários locais tenham de responder por eles.

Embora aumentar os riscos por meio da detenção, julgamento e exposição pública provavelmente tenha o impacto mais significativo sobre os atores ilícitos, privá-los dos frutos de seu trabalho também pode exercer um papel considerável em dissuadi-los de buscar ganhos adquiridos ilicitamente.

Como minimizar as recompensas. As forças militares podem privar os atores ilícitos do lucro por meio de diversas técnicas. Além disso, a cooperação com órgãos civis com conhecimentos especializados nas áreas relevantes muitas vezes pode aumentar a eficácia das técnicas de minimização de recompensas.

As forças militares também podem tornar difícil para os atores ilícitos... usufruir o dinheiro...

O patrulhamento para interditar o fluxo de suprimentos dos insurgentes também fecha as rotas tradicionais do contrabando. Ampliar o escopo dos alvos do patrulhamento para incluir recursos explorados por atores ilícitos locais (localizados por meio da análise de “oportunidades”) pode mostrar-se eficaz. Contudo, essa interrupção também apresenta uma ameaça significativa às forças militares. Pode provocar reações violentas de criminosos e insurgentes e deve ser cuidadosamente planejada.

As forças militares também podem tornar difícil para os atores ilícitos guardar, movimentar ou usufruir o dinheiro ao ajudarem os órgãos de supervisão a conceder licenças a bancos e provedores do hawala e identificar os que operem sem autorização ou não forneçam os devidos relatórios. Podem fazer o mesmo em relação a commodities ou outras reservas de valor. Por exemplo, podem facilitar programas de organizações não governamentais como a Concessão de Escrituras e Reestruturação Econômica (*Land Titling and Economic Restructuring*) no Afeganistão, que criou secretarias de registro de terras sob contrato com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*U.S. Agency for International Development — USAID*).³⁸ Também podem apoiar iniciativas semelhantes por organizações de transparência da sociedade civil, como a Organização de Transparência das Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Organization*), que se empenha em melhorar a medição e outros mecanismos para fiscalizar o petróleo, gás e recursos de mineração.³⁹

Os órgãos militares e civis talvez precisem coordenar a participação de organizações que aumentem a transparência governamental nos escalões mais elevados. Contudo, talvez também existam alternativas para implantar iniciativas de transparência no âmbito local com medidas simples como colocar o orçamento local e as listas de projetos à disposição do público em geral e realizar reuniões públicas de divulgação.

Como Obter o Máximo Impacto

Vários anos de experiência no Iraque e no Afeganistão deixaram claro que esforços sustentáveis de reconstrução e estabilização exigem que as forças militares encontrem uma forma de combater o comportamento ilícito. Já que atacar esse tipo de comportamento de frente pode drenar recursos militares reduzidos e desviar a atenção de elementos vitais da missão de contrainsurgência, as forças militares precisam de um arcabouço que complemente suas operações normais e obtenha o máximo impacto com eficiência. O arcabouço de oportunidades, riscos e recompensas pode coexistir com as operações de contrainsurgência de uma forma que defina incentivos para que as pessoas ajam com honestidade e fortaleça

as instituições governamentais, de modo que tal honestidade e força possam realizar a maior parte do trabalho de melhorar o sistema.

Reprimir atividades ilegais potencialmente rentáveis provavelmente provocará uma de duas reações. A reação ideal é que indivíduos e grupos recuem e se voltem a atividades lícitas que sejam mais rentáveis, simplesmente porque o custo das atividades ilícitas tornou-se alto demais. Uma segunda possibilidade é que os atores ilícitos reajam com violência para proteger seu terreno, em cujo caso eles podem tornar-se combatentes inimigos e expor-se às soluções tradicionais mais conhecidas das forças militares.

Embora a proposta de direcionar o foco para a redução de oportunidades, aumento de riscos e minimização de recompensas implique algumas funções além do escopo normal das operações militares tradicionais, os comandantes devem lembrar-se que definir incentivos não requer ferramentas muito diferentes das que as forças militares já possuem. Requer simplesmente decisões estratégicas sobre como empregar a Inteligência e alocar recursos de uma forma que possam afetar os incentivos. Em palavras simples, não é preciso capturar todo mau elemento para combater o comportamento ilícito. A meta não é passar uma esponja em tudo, mas simplesmente inclinar a balança em favor da honestidade e do bom governo. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Laura S. Underkuffler oferece uma análise útil das diferentes definições. UNDERKUFFLER, Laura S. "Defining Corruption: Implications for Action", in *Corruption, Global Security, and World Order*, ROTBERG, Robert I. (ed.), (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), pp. 27-46.
2. ROSE-ACKERMAN, Susan. "Corruption in the Wake of Domestic National Conflict", in *Corruption, Global Security, and World Order*, ROTBERG, Robert I. (ed.) (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), p. 67, p. 71.
3. SMITH, R. Jeffrey. "Law and Order: The Military Doesn't Want to Touch It. Who Will?" *The Washington Post*, 13 de abril de 2003, p. B01.
4. ANDREAS, Peter. "The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia", *International Studies Quarterly* 48 (2004): 44. Consulte também NITZSCHKE, Heiko; STUDDARD, Kaysie. "The Legacies of War Economies: Challenges and Options for Peacemaking and Peacebuilding", *International Peacekeeping* 12, no. 2 (Summer 2005): p. 229.
5. Underkuffler e Mark Philp utilizam esse conceito com respeito à corrupção, mas eu o ampliei para os fins deste artigo. Consulte a referência nº 1, e PHILP, Mark. "Peacebuilding and Corruption", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (June 2008): pp. 10-27.
6. PHILP, p. 314.
7. *Ibid.*, p. 323.
8. Mais será dito sobre esse tema na referência nº 10.
9. ROSE-ACKERMAN, p. 86.
10. Embora não tenha sido redigida para fins militares, a discussão sobre oportunidades, riscos e recompensas em BOLONGAITA, Emil. "Controlling Corruption in Post-Conflict Countries", *Kroc Institute Occasional Paper #26: OP:2* (January 2005), serviu como o catalisador para a reflexão sobre um arcabouço que incluía essas variáveis.
11. IRVINE, Stephanie. "Powerful 'Grab Afghanistan Land'", *BBC News*, 6 de setembro de 2007, disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6981035.stm> (31 de outubro de 2009).
12. BARNARD, Anne. "Lethal Alliance Fuels Kidnappings: Iraq's Militants, Criminals Team Up", *The Boston Globe*, 25 de setembro de 2004, p. A1. Consulte também WILLIAMS, Phil. "Organized Crime and Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 16, no. 1 (February 2009): p. 127.
13. WONG, Edward. "Boats, Cows, Tasty Lamb: Iraq Battles Smuggling", *The New York Times*, 27 de março de 2005, p. 1.
14. ROSE-ACKERMAN, p. 67.
15. WILLIAMS, p. 122.
16. LOONEY, Robert E. "Reconstruction and Peacebuilding Under Extreme Adversity: The Problem of Pervasive Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (June 2008): p. 427.
17. ROSE-ACKERMAN, p. 68; LOONEY, p. 427.
18. LOONEY, p. 427.
19. Philp distingue entre bandidos itinerantes e predatórios, o que levou a essa noção. PHILP, p. 320.
20. WILLIAMS, p. 116.
21. SMITH, p. B01.
22. Um estudo recente da companhia RAND, reconhecendo talvez as restrições sobre as forças atuais, sugere a criação de uma "força policial de estabilidade", que possa desempenhar os tipos de função de policiamento discutidos neste artigo. KELLY, Terrence K. et al. *A Stability Police Force for the United States: Justification and Options for Creating U.S. Capabilities* (Santa Monica: RAND, 2009), disponível em: <http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG819.pdf> (5 de novembro de 2009). Essa força é ideal e até necessária para a estabilização, mas na falta dela (ou de esforços para produzi-la) atualmente, este artigo se concentra no que pode ser feito sob as atuais restrições da Força.
23. PHILP, p. 324.
24. *Ibid.*
25. Consulte "Article Two: Money Service Providers", constante dos regulamentos do Da Afghanistan Bank, disponível em: <http://www.centralbank.gov.af/pdf/Money_Service_Providers_Regulation_FIU_revisions_DG_17Mar08.pdf> (31 de outubro de 2009).
26. WILLIAMS, p. 121.
27. DAHL, Brock. "The Business of War: How Criminal Organizations Perpetuate Conflict and What to Do About It", *Colloquium* 2, no. 1 (March 2009): p. 8. Disponível em: <<https://coin.harmonieweb.org/Knowledge%20Center/Colloquium/Dahl.pdf>> (5 de novembro de 2009).
28. Consulte a referência nº 13.
29. ELLISON, Graham; SMYTH, Jim. *The Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (London: Pluto Press, 2000), p. 75.
30. KELLY, p. 28, p. 30.
31. PHILP, p. 324.
32. NITZSCHKE, p. 230.
33. Os que tiverem interesse nessa dinâmica devem consultar a extensa obra do socioeconomista David Mansfield, que realizou pesquisas detalhadas nessa área. Consulte: <<http://www.davidmansfield.org/>> (7 de novembro de 2009).
34. ROSE-ACKERMAN, p. 88.
35. DREAZEN, Yochi J. "U.S., Iraq Launch Campaign to Cut Oil Smuggling—Main Goal is to stem Cash Flow to Insurgents; Corruption Runs Deep", *The Wall Street Journal*, 15 de março de 2007, A1.
36. DREAZEN, p. A1.
37. Os serviços de esgoto, água, eletricidade e remoção de lixo constituem apenas um exemplo de uma ferramenta potencial para a coleta de informações e não uma solução abrangente para responder a todas as perguntas. Para a argumentação de que, por si só, esses serviços são insuficientes, mas devem ser utilizados com outras ferramentas, consulte PLUMMER, Major Dawson A. "Examining the Effectiveness of SWET and Sons of SWET in OIF" (Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies, 2006-2007), disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA470921&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>> (5 de novembro de 2009).
38. Para uma descrição do programa, acesse <<http://www.ITERA.org>> (5 de novembro de 2009). Uma auditoria do programa consta de USAID OFFICE OF THE INSPECTOR GENERAL, "Audit of USAID/Afghanistan's Land Titling and Economic Restructuring in Afghanistan Project", *Audit Report No. 5-306-09-004-P* (Manila, 8 de junho de 2009). Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACO271.pdf> (5 de novembro de 2009).
39. Acesse <<http://eititransparency.org/>> para obter mais informações.