

A nova guerra sem bandeira: crime organizado e a erosão da governança multilateral na América Latina

JULIANA JAEGER

Nas últimas décadas, o crime organizado latino-americano deixou de ser um fenômeno essencialmente doméstico para se consolidar como uma rede transnacional de poder. Desse modo, essa transformação revela que as instituições multilaterais tradicionais não estão equipadas para responder a ameaças que não respeitam as soberanias formais e que reconfiguram a própria noção de segurança internacional. Em outubro de 2025, a chamada “guerra às drogas” foi impulsionada ao centro da pauta internacional após a megaoperação nos complexos da Penha e do Alemão, no Rio de Janeiro, voltada ao desmantelamento do crime organizado na região, liderado essencialmente pelo Comando Vermelho (CV) (Silva, 2024). A ação, considerada a mais letal já registrada no país, resultou em 121 mortes (Fernandes, 2025). Com isso, o episódio marca uma inflexão qualitativa da violência, mostrando que o crime organizado já opera com capacidade militar e territorial comparável à de atores insurgentes, o que ultrapassa as ferramentas tradicionais de segurança pública.

Nesse sentido, o CV, principal facção do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo, consolidam-se como organizações criminosas com atuação que ultrapassa fronteiras nacionais. Em razão disso, esse avanço gera crescente preocupação regional, na qual países vizinhos, como Bolívia e Uruguai, reforçam os controles fronteiriços diante do temor de fuga de integrantes das facções (Taddeo, 2025). A presença dessas facções em outros países demonstra que o crime já não pode ser enquadrado como ameaça interna, mas como fenômeno regional, cuja dinâmica ultrapassa a capacidade de resposta isolada dos Estados nacionais.

O caso ilustra como o tráfico e o crime organizado brasileiro já afetam diretamente a segurança continental, em um contexto de cooperação multilateral fragilizada. Além disso, a situação torna-se ainda mais complexa com a facção venezuelana, Tren de Aragua, atuando em

território brasileiro, segundo investigação da Agência Pública (2024), o grupo estabeleceu parcerias com o PCC, reforçando a crescente internacionalização das facções e pela fragilidade das fronteiras. Ademais, a articulação entre grupos brasileiros e venezuelanos indica a formação de ecossistemas criminais transfronteiriços.

Diante desse cenário, tanto a ONU quanto a OEA reconhecem o aumento da cooperação entre grupos ilícitos na América Latina, mas suas respostas permanecem limitadas a relatórios técnicos e medidas paliativas, sem uma coordenação operacional efetiva (Conectas, 2025). A chamada “guerra sem bandeira” que se desenrola no continente não mobiliza exércitos nacionais, mas sim redes criminosas que controlam territórios, corrompem instituições e desafiam a ordem internacional estabelecida. Nesse texto, o termo “guerra sem bandeira” é empregado como categoria analítica para descrever formas de violência transnacional conduzidas por organizações criminosas que não reivindicam soberania, ultrapassam fronteiras estatais, economias ilícitas integradas e uso sistemático da violência como mecanismo de regulação social. A partir desse cenário, o crescimento dessas organizações e a incapacidade das instâncias multilaterais de enfrentá-las revelam uma crise mais ampla, a erosão da governança global, que já não consegue responder às novas formas de violência transnacional que redefinem o próprio conceito de segurança internacional. Diante de tal conjuntura, esta análise busca discutir como o avanço do crime organizado transnacional revela a crise funcional do multilateralismo na América Latina.

Entre o Estado ausente e o crime organizado: o novo mapa do poder

A Constituição de 1988 define, no artigo 144, a segurança pública como dever do Estado e direito de todos, mas a realidade mostra um abismo entre a norma e sua efetivação. A realidade brasileira demonstra uma profunda discrepância entre o ideal constitucional e sua aplicação concreta, na qual o aumento da criminalidade e da insegurança, sobretudo nas áreas urbanas, revela a dificuldade do Estado em manter o monopólio legítimo da força. Esse contexto abre espaço para o fortalecimento de facções com influência direta sobre territórios e sobre

populações (Medeiros, 2025).

A expansão e o fortalecimento dessas organizações revela também a crise do multilateralismo em sua forma clássica. As instituições internacionais, originalmente concebidas para administrar a paz entre Estados soberanos, não estão equipadas para lidar com atores difusos e não estatais que desafiam a autoridade estatal e operam com lógica própria. A arquitetura da segurança coletiva, criada em 1945, foi moldada para conflitos interestatais convencionais e não para fenômenos como o tráfico, o contrabando de armas e a lavagem de dinheiro em escala global. Como argumenta Ferreira (2019), as facções latino-americanas desenvolveram estratégias e estruturas operacionais transnacionais, ultrapassando fronteiras e se articulando com redes internacionais, o que lhes confere status de atores não estatais violentos e insere o tema na agenda de segurança global.

A influência dessas organizações também é perceptível na crescente interconexão entre mercados ilícitos e violência armada. De acordo com o relatório Global Organized Crime Index (2025), a América Latina está entre as regiões mais afetadas por essas dinâmicas do mundo. Portanto, isso reflete uma falência generalizada da governança estatal e, ao mesmo tempo, a emergência de uma governança criminal híbrida. Por exemplo, com a imposição de normas locais de convivência, resolução de disputas entre moradores, mediação forçada de conflitos e estabelecimento de regras próprias de circulação.

A falência do sistema multilateral diante dessas novas formas de violência evidencia uma crise mais profunda, o esgotamento do paradigma estatal de governança global. Como propõe Mary Kaldor (2001), as “novas guerras” são travadas por redes fluidas de atores estatais e não estatais, com motivações econômicas e identitárias combinadas, desafiando as categorias clássicas de segurança e soberania. Por sua vez, o crime organizado emerge como fenômeno híbrido, moldando realidades locais e influenciando decisões nacionais e internacionais. Para Saskia Sassen (2006), trata-se de uma reconfiguração da soberania, o poder deixa de residir exclusivamente nas instituições formais do Estado e desloca-se para estruturas extralegais e transnacionais, que exercem autoridade efetiva sobre territórios e populações.

Embora formuladas a partir de contextos europeus, africanos e globais, as categorias podem ser

reinterpretadas para o caso latino-americano. A relação entre Estado e facções não se estrutura em torno de colapsos estatais completos, mas sim de zonas nas quais instituições formais coexistem e frequentemente se articulam com poderes paralelos. Nesse sentido, os pensamentos de Kaldor e Sassen funcionam menos como modelos fechados e mais como ferramentas para compreender o modo específico como a violência se organiza.

Para além disso, a América Latina consolidou-se como epicentro dessa economia ilícita global, que representa mais de 3% do PIB mundial, segundo o World Drug Report (UNODC, 2023). Facções brasileiras, paraguaias, peruanas e colombianas controlam rotas internacionais de cocaína, ouro ilegal e tráfico de armas — em especial, na “Rota dos Solimões —, consolidando redes que combinam, simultaneamente, estruturas empresariais (logística, finanças, investimento) e lógicas paramilitares (controle territorial, cobrança de taxas, coerção armada). Essas organizações investem em infraestrutura logística, transporte e tecnologia, além de empregar estratégias sofisticadas de lavagem de dinheiro. A título de exemplificação, uma operação deflagrada em 2025 pelo Ministério Público de São Paulo revelou que membros do PCC haviam se infiltrado em instituições financeiras e adquirido postos de combustíveis para movimentar recursos ilícitos, reforçando a natureza híbrida dessas facções e sua inserção no sistema econômico formal (G1, 2025).

A atuação dessas redes é facilitada por condições estruturais que incluem fronteiras porosas e a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento transfronteiriço, sistemas policiais frágeis e altos níveis de corrupção. Em muitos países latino-americanos, a cooperação internacional ainda é limitada e as instituições de segurança carecem de recursos, de treinamento e de credibilidade pública. Os policiais são frequentemente cooptados por esquemas de corrupção ou atuam de forma conivente com facções, o que agrava a desconfiança social nas forças de segurança (Opera Mundi, 2025). Tal erosão da legitimidade estatal gera um ciclo vicioso de violência e de impunidade, no qual as organizações criminosas passam a preencher lacunas deixadas pelo Estado.

Multilateralismo em colapso: a impotência das instituições

Nesse contexto, o multilateralismo voltado à segurança coletiva mostra-se ineficaz diante do desafio imposto pelo crime organizado transnacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), responsável por autorizar intervenções e sanções, carece de instrumentos jurídicos que reconheçam o crime organizado como ameaça direta à paz internacional. Como observam Lowe et al. (2008), a ONU atua sob uma lógica de “segurança seletiva”, priorizando conflitos de alto valor geopolítico e negligenciando crises difusas, como a violência criminal e o tráfico. Essa limitação se materializa especialmente na ausência de mandato claro para enquadrar facções como atores relevantes de segurança internacional e na dificuldade de acionar mecanismos de intervenção quando não há um Estado formalmente envolvido no conflito.

Nesse sentido, a seletividade também se manifesta na América Latina, onde o enfrentamento ao crime organizado é frequentemente tratado como questão doméstica, e não como problema de segurança internacional. A criação do Departamento de Combate ao Crime Organizado Transnacional, em 2016, demonstrou o reconhecimento do problema por parte da OEA, mas as iniciativas até o momento tiveram impacto limitado, dada a falta de coordenação e recursos adequados (OEA, 2025). No entanto, sua atuação permanece limitada, pois o órgão dedica-se sobretudo à coleta e sistematização de dados, à oferta de assistência técnica e à elaboração de recomendações normativas, mas carece de instrumentos vinculantes, de capacidade operacional própria e de orçamento que permita fomentar ações coordenadas entre os Estados-membros. Na prática, sua eficácia depende quase inteiramente da vontade política dos governos nacionais, o que gera fragmentação, descontinuidade e baixa aderência às iniciativas propostas. Além disso, a relutância dos Estados em compartilhar informações sensíveis, os custos políticos de admitir fragilidades internas e a inexistência de mecanismos regionais obrigatórios de cooperação impedem que o Departamento exerça um papel mais decisivo na segurança coletiva.

O resultado é um vácuo de governança que permite que essas redes criminosas operem com relativa impunidade

e crescente influência sobre a política regional. O vácuo se expressa na ausência de instrumentos regionais de resposta rápida, na fragmentação dos sistemas de inteligência e nas disputas internas que impedem a construção de agendas comuns de segurança. A ausência de um arcabouço multilateral eficaz contribui para o fortalecimento de um novo tipo de ator global, que combina poder econômico, capacidade militar e inserção territorial. Diante desse cenário, o desafio da América Latina não é somente conter o avanço das facções, mas repensar o papel das instituições multilaterais na era das ameaças descentralizadas. O crime organizado já não é apenas um problema de segurança pública, mas um sintoma da crise estrutural do sistema internacional e da incapacidade do multilateralismo contemporâneo de responder às novas formas de violência globalizada.

O caso latino-americano reflete dinâmicas que se repetem em outras regiões do mundo, revelando a incapacidade das estruturas multilaterais de lidar com novas formas de violência descentralizada. No Sahel africano, por exemplo, a convergência entre redes de tráfico, grupos jihadistas e governos frágeis resultou na fragmentação do Estado e no colapso de diversas missões da ONU. Desde 2011, a União Europeia e as Nações Unidas vêm implementando programas de treinamento militar e iniciativas de desenvolvimento econômico, buscando conter o avanço jihadista e estabilizar países como o Mali, Níger e Burkina Faso. No entanto, a persistência dos ataques e a expansão territorial desses grupos demonstram o fracasso das estratégias adotadas e transformam o Sahel em um epicentro de insegurança que ameaça também a Europa, como destacam Nicole Ribeiro Neves e Pollyanna Moraes (2024) em estudo sobre a geopolítica regional.

Dessa forma, essa situação ilustra o enfraquecimento das respostas institucionais tradicionais, incapazes de enfrentar ameaças que misturam dimensões políticas, religiosas e econômicas, sustentadas por redes ilícitas internacionais. A relevância desse paralelo para a América Latina reside justamente no fato de que o Sahel evidencia como estruturas multilaterais tradicionais fracassam diante de ameaças híbridas, fragmentadas e territorialmente difusas – o mesmo tipo de dinâmica que hoje redefine a segurança no continente latino-americano. Assim, o caso africano funciona como um espelho analítico que ajuda a compreender os limites institucionais enfrentados pela região.

Fenômeno semelhante se observa na América Central, em que cartéis mexicanos e maras salvadorenhas consolidaram-se como verdadeiras forças territoriais. A expansão de organizações como o Cartel de Sinaloa e o Jalisco Nueva Generación, aliada à atuação de gangues transnacionais como a MS-13 e a Barrio 18, ultrapassou fronteiras e hoje alcança países da América do Sul, incluindo o Brasil (O Globo, 2022). Essas redes, sustentadas pelo tráfico de drogas, de armas e de pessoas, formam sistemas complexos de governança paralela que se infiltram em economias locais e instituições públicas. Desse modo, compreende-se que quando organizações criminosas alcançam esse nível de penetração institucional e controle territorial, o multilateralismo baseado exclusivamente na coordenação entre Estados torna-se estruturalmente. Com isso, a violência criminal transnacional gera formas de governança paralela que desafiam diretamente as ferramentas diplomáticas e jurídicas tradicionais.

Por isso, as comparações internacionais ajudam a entender o caso brasileiro, que compartilha com o Sahel e a América Central a combinação entre fragilidade estatal, economia ilícita altamente integrada e ausência de mecanismos multilaterais eficazes de contenção. No Brasil, a ausência de enfrentamentos diretos contra redes político-administrativas envolvidas, somada à desigualdade social e ao vasto vazio territorial, permitiu que o banditismo prosperasse sem assumir contornos de insurgência política ou guerrilha, como analisam Silva e Souza (2024). Trata-se de uma forma de “criminalidade difusa” que opera por dentro do próprio ambiente político, por meio de apoio eleitoral, financiamento de campanhas, cooptação de agentes públicos e negociações subterrâneas com elites locais. Nessa dinâmica, a economia ilícita substitui motivações ideológicas e a violência funciona como instrumento cotidiano de regulação social e de manutenção de autoridade territorial.

Diferentemente das guerras civis ou insurgências tradicionais, essas organizações não buscam reconhecimento político ou ideológico, mas a manutenção de suas economias ilícitas. Essa característica desafia diretamente a lógica do multilateralismo contemporâneo, que depende da negociação entre entidades formais e da responsabilização jurídica de atores identificáveis. Segundo dados do Armed Conflict Location and Event Data (ACLED, 2024), quatro dos dez países mais afetados por

violência organizada no mundo em 2024 são latino-americanos: México (4º lugar), Brasil (6º), Colômbia (7º) e Haiti (8º). O predomínio regional nesse ranking reforça o argumento de que o continente se tornou um dos polos centrais das novas formas de conflito global, marcadas por atores não estatais e pela ausência de soluções institucionais eficazes.

Considerações Finais

O avanço do crime organizado transnacional na América Latina evidencia a incapacidade estrutural do multilateralismo contemporâneo de lidar com formas de violência que já não se enquadram nos modelos clássicos de conflito. Facções como o PCC e o Comando Vermelho controlam territórios, regulam economias ilícitas e desafiam a autoridade estatal, enquanto instituições estatais e multilaterais permanecem presas a paradigmas do pós-guerra, incapazes de responder a redes que atravessam fronteiras com fluidez. No curto prazo, a tendência é de ampliação da cooperação entre facções e diversificação das economias ilícitas, o que pode aprofundar ainda mais a fragmentação territorial e institucional.

A resposta internacional permanece limitada e esse fenômeno representa o colapso funcional da governança global. Organizações como a ONU e a OEA continuam ancoradas em paradigmas do pós-guerra, incapazes de reconhecer o crime organizado como ameaça direta à paz internacional. Diante dessa insuficiência estrutural, cresce o risco de que Estados optem por estratégias domésticas de endurecimento e militarização, o que pode produzir efeitos contraproducentes e aprofundar a instabilidade regional caso não venha acompanhado de reformas institucionais mais amplas. A ausência de mecanismos vinculantes, de coordenação efetiva e de compromisso político real aprofunda a fragmentação territorial e alimenta estratégias de militarização que pouco alteram as causas estruturais da violência.

Diante disso, o crime organizado latino-americano não deve ser tratado como mera questão doméstica, mas como um sintoma da crise do sistema multilateral e da erosão da soberania estatal. Enquanto o multilateralismo discute a paz entre Estados, o crime transnacional continua a expandir suas fronteiras e a impor um novo tipo de guerra, sem bandeiras, mas profundamente enraizada nas falhas da ordem internacional. Enquanto o sistema

internacional hesita em atualizar-se, a “guerra sem bandeira” continua a se expandir, reorganizando territórios, economias e instituições.

Referências

AGÊNCIA PÚBLICA. El Tren de Aragua: a facção da Venezuela que já tem mortes no Brasil e fez parceria com o PCC. **Agência Pública**, São Paulo, 14 maio 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/05/mortes-e-parceria-com-o-pcc-como-faccao-venezuelana-trem-de-aragua-ganha-espaco-no-brasil/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

ARMED CONFLICT LOCATION AND EVENT DATA (ACLED). Armed conflict index. **ACLED**, jul./2024. Disponível em: <https://acleddata.com/conflict-index/>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CONNECTAS. Organizações alertam ONU e OEA para estratégia deliberada de confronto armado no Rio de Janeiro. **Conectas Direitos Humanos**, 5 jul. 2025. Disponível em: <https://conectas.org/noticias/organizacoes-alertam-onu-e-oea-para-estrategia-deliberada-de-confronto-armado-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

COSTA, M. O avanço das facções criminosas e o desafio para a segurança pública na América Latina. **BBC News Brasil**, 12 ago. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2019y5k5evo>. Acesso em: 1 nov. 2025.

FERNANDES, L. Crise humanitária na fronteira: a rota perigosa de quem busca refúgio. **BBC News Brasil**, 20 out. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/clyg64e15j0o>. Acesso em: 1 nov. 2025.

FERREIRA, M. A. S. V. Brazilian Criminal Organizations as Transnational Violent Non-State Actors: a Case Study of the Primeiro Comando Da Capital (PCC). **Trends in Organized Crime**, v. 22, n. 2, p. 148–165, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12117-018-9354-7>.

G1. Megaoperação contra lavagem de dinheiro do PCC em postos de combustíveis aponta mais cinco grupos criminosos envolvidos. **G1**, São Paulo, 3 set. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/09/03/megaoperacao-contra-lavagem-de-dinheiro-do-pcc-em-postos-de-combustiveis-aponta-mais-cinco-grupos-criminosos-envolvidos.ghtml>. Acesso em: 1 nov. 2025.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. Global Organized Crime Index. Geneva: **Global Initiative**, 2025. Disponível em: <https://globalinitiative.net/analysis/the-global-organized-crime-index-2025/>. Acesso em: 15 nov. 2025.

KALDOR, M. New Types of Conflict. In: Stanley, R. (ed.) **Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt**. VS Verlag für

Referências

Sozialwissenschaften, 2001. p. 24-50. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-83356-3_2. Acesso em: 1 nov. 2025.

LOWE, V. et al. (eds.). **The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. Oxford: OUP Oxford, 2008. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=5ROIQUFZlpoC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Roberts+e+Zaum+\(2008\)&ots=wp e Z h l p J B j &sig=M_j P a E A K V B g K U R N y X K F 5 A M t D _ 2 s &redir_esc=y#v=onepage&q=Roberts%20e%20Zaum%20\(2008\)&f=false](https://books.google.com.br/books?id=5ROIQUFZlpoC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Roberts+e+Zaum+(2008)&ots=wp e Z h l p J B j &sig=M_j P a E A K V B g K U R N y X K F 5 A M t D _ 2 s &redir_esc=y#v=onepage&q=Roberts%20e%20Zaum%20(2008)&f=false). Acesso em: 1 nov. 2025.

MEDEIROS, A.r B. et al. O sistema prisional como fator constituinte de organizações criminosas e a manutenção dos apenados na realidade do crime. **Revista Avant**, v. 9, n. 2, p. 77-87, 2025.

NEVES, N. R.; MORAES, P.a G. C. de. A geopolítica do Sahel e a resposta europeia à crise terrorista no Mali. **Panorâmico**, v. 3, n. 8, maio/ago. 2024. Disponível em: https://ompv.eceme.eb.mil.br/images/publicacoes/panoramico/panoramico-vol3-n08-maio-agosto2024/A_geopolitica_do_Sahel_e_a_resposta_europeia_a_crise_terrorista_no_Mali_-Nicole_Ribeiro_Neves-e-Pollyanna_Goncalves_Correia_de_Moraes.pdf. Acesso em: 1 nov. 2025.

O GLOBO. Tentáculos dos cartéis mexicanos se estendem na América Latina e atingem o Brasil. **OGlobo**, Rio de Janeiro, 1º set. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/09/tentaculos-dos-carteis-mexicanos-se-estendem-na-america-latina-e-atingem-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 1 nov. 2025.

OPERA MUNDI. As forças policiais na América Latina. **Opera Mundi**, São Paulo, 21 jan. 2021. Disponível em: <https://revistaopera.operamundi.uol.com.br/2021/01/21/as-forcas-policiais-na-america-latina/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OEA destaca avanços em segurança hemisférica e combate ao crime organizado. **OEA**, Washington, D.C., 10 out. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/centro_midia/fotonoticia.aspx?sCodigo=FP-144364. Acesso em: 1 nov. 2025.

SASSEN, S. 6 When national territory is home to the global: Old borders to novel borderings. In: **KEY DEBATES IN NEW POLITICAL ECONOMY**. Routledge, 2006. p. 106-127. Disponível em: <https://>

Referências

www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203965450/key-debates-new-political-economy-anthony-payne?refId=ab70bdd8-4d86-475c-bf37-90ba35fe9d80&context=ubx. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, J. P.; SOUZA, M. A. O papel da inteligência artificial na educação a distância. In: ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ENABED). **ABEDEF**, 2024. [s.p.]. Disponível em: https://www.enabed2024.abedef.org/resources/anais/15/enabed2024/1724467807_ARQUIVO_ef0ae7a649ebee40e61688615e2cb1a6.pdf. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, R. A. Guerra às drogas na América do Sul: um balanço das políticas e seus impactos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 15 jun. 2024. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/guerra-as-drogas-america-do-sul/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

TADDEO, L. Bolívia e Uruguai também reforçam controles na fronteira com Brasil. **CNN Brasil Blogs**, 28 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luciana-taddeo/internacional/bolivia-e-uruguai-tambem-reforcam-controles-na-fronteira-com-brasil/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report**. Vienna: UNODC, 2023.