

GRUPOS DE EXTERMÍNIO E ACCOUNTABILITY EM ÂMBITO MUNICIPAL

Ana Tereza Lemos-Nelson

Um dos maiores desafios para o processo de democratização no Brasil está no campo da redução da violência, uma vez que esses dois processos apresentam tendências opostas: quanto mais nos distanciamos da ditadura e aprofundamos a institucionalização da democracia, mais aumenta a violência, expressa no crescente número de mortes violentas e aprofundamento da crise institucional na área de segurança pública. Não é possível pensar em democracia efetiva no contexto do silêncio e do medo que corroem a transparência do espaço público. Apesar dos recorrentes projetos de reforma, há um crescimento das ações terroristas do crime organizado, e seus espetáculos de destruição afetam o cotidiano e o imaginário público, generalizando a sensação de insegurança.

O governo federal tem ampliado seus instrumentos de controle do crime organizado e, apesar das muitas vitórias e prisões efetuadas, a repressão é falha, face à incapacidade de o sistema de justiça criminal dar resposta a esses desafios, sendo ainda o sistema penitenciário um importante reprodutor do crime. Assim, esse crime se reproduz e se alimenta do caos urbano e do alto grau

de exclusão econômica e social e da falta de oportunidades de inclusão para os jovens. Um grande desafio é conseguir que as políticas públicas adquiram capilaridade no tecido social, de forma que repressão e prevenção venham a modificar as normas sociais que legitimam ações violentas como forma de resolução de conflitos.

Este trabalho vai discutir o problema específico da proliferação dos grupos de extermínio em suas raízes locais, de forma a apontar os obstáculos para a elaboração de políticas federais que proporcionem instrumentos de intervenção adequados para a consolidação do Estado de Direito em âmbito nacional. Essa proliferação, entre nós, tem duas grandes raízes históricas: a estrutura de violência patrimonialista, típica dos países ibéricos, como tendência de longo prazo, e a clandestinização da segurança pública, originária das políticas internacionais da Guerra Fria. Ambas convergem para a presente perda do monopólio da violência (e não apenas da legitimidade da violência do Estado) nos estados latino-americanos. Essas causas políticas são agravadas pela informalismo das relações econômicas capitalistas neoliberais que, como não

podia deixar de ser, penetram também no campo da segurança pública, numa dinâmica que inclui privatização e informalidade.

A literatura acadêmica que se preocupa com as formas de violência paramilitar ou privada, organizada em grupos clandestinos e semi-clandestinos dedicados preliminarmente ao assassinato é escassa e, em grande medida, tende a cobrir estudos de caso, perdendo as possibilidades de síntese que a perspectiva comparada permitiria. O mesmo não acontece com o fenômeno empírico. Em todos os continentes, e na América Latina em especial, a terceira onda de democratização não tem, até agora, dado conta de implantar um Estado de Direito que exclua as graves violações dos direitos humanos que resultam das ações de tais grupos.

Esse trabalho empreende uma reflexão sobre a dinâmica interna dos grupos de extermínio em ação no Brasil contemporâneo e suas relações com o crescente narcotráfico e com o crime organizado em geral. A abordagem utilizada procurará mostrar que a *organização para matar* não necessariamente advém do narcotráfico, ao qual pode dar sustentação, mas que ela pode ser um mecanismo de acumulação em si mesma, só posteriormente penetrando nos campos mais lucrativos. Assim sendo, a *organização para matar* pode ter diferentes espaços logísticos ou estratégicos na sociologia do crime.

Procuraremos ainda desvendar as relações desses grupos com a política. Argumentamos que a idéia de uma separação entre grupos de vigilantismo (privados) e esquadrões da morte (que envolvem o Estado) se torna cada vez mais tênue, quase perdendo seu sentido. Há um processo de privatização dos esquadrões da morte, assim como um crescente apoio político à reprodução dos grupos de vigilantes assassinos em âmbito local, o que contradiz as políticas federais. Procuraremos mostrar que, embora a acumulação econômica – e, portanto, organizacional – desses grupos possa vir a cobrir estados inteiros, regiões, ou se internacionalizar, a proteção política que lhes garante impunidade tende a ser de base local ou municipal, dificultando a ação de políticas federais de combate ao crime.

Iniciaremos por uma revisão bibliográfica, passando por uma breve história dos esquadrões da morte no Brasil em suas vertentes patrimonial e anticomunista, para então poder analisar, na seção seguinte, o perfil dos grupos de extermínio no Brasil contemporâneo. Empiricamente, usaremos os casos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito Federal (Brasil. Câmara de Deputados) que, no ano 2000, levantou o problema do narcotráfico em todo o país, e nos valeremos ainda de casos por nós levantados no curso de uma pesquisa sobre controle externo da polícia, efetuada com o apoio da Fundação Ford em três estados brasileiros. Fixar-nos-emos ainda nos casos do estado de Pernambuco, onde nossa pesquisa permanente tem levantado muitos e novos casos.

ESQUADRÕES DA MORTE, CRIME ORGANIZADO E TERRORISMO

O fenômeno da violência dos esquadrões da morte é hoje recorrente em todos os continentes, sem que o assunto tenha merecido da academia a mesma atenção que tem levantado na imprensa sensacionalista e, conseqüentemente, na opinião pública. Muitos fatores contribuem para a escassez da produção acadêmica nessa área, e uma das razões é que a própria natureza clandestina da atuação desses grupos deixa de fornecer as evidências empíricas, sejam documentais, sejam testemunhais, e ainda menos as estatísticas, com que as ciências sociais costumam trabalhar. Além disso, colher dados nessa área torna-se tarefa de risco de vida, visto que muitas das operações desses grupos baseiam-se no terror para manter o silêncio e, conseqüentemente, sua impunidade (Barreira, 1998, p. 19-22). O mesmo não acontece com o chamado crime organizado, visto que sua globalização tem demandado crescentes esforços multilaterais de combate, puxando consigo fontes e recursos para pesquisa e multiplicando os fóruns de debate. Desde a aprovação pela ONU da Convenção sobre Criminalidade Organizada em dezembro de 2000 na cidade de Palermo, Itália, muitos países

têm-se esforçado por produzir estudos e legislação adequada para lidar com o problema.

A questão dos esquadrões da morte tem sido subsumida dentro do contexto teórico-conceitual do crime organizado, em que a escala e a perseguição criminal – e, portanto, os aspectos quantitativos e legais – têm parecido mais importantes do que a diversidade de estruturas, motivações e dinâmicas desses grupos, em suma, os aspectos qualitativos de sua sociologia e política, bem como a singularidade local de sua história. Embora não haja dúvida de que os esquadrões da morte sejam, de fato, criminalidade organizada, a recuperação da história desses grupos permite argüir que, por muito tempo, eles não foram considerados criminalidade, pois muitos foram organizados dentro dos estados autoritários e ditatoriais como *política de estado* e, portanto, fora da definição de criminalidade vigente na época (Huggins, 1991). Ao passarem por um processo de democratização, os estados “passaram para o outro lado”, embora esses grupos, agora ilegais, continuassem com muitas de suas estruturas dentro do Estado. Essas estruturas, agora analisadas como corrupção, ainda se encontram protegidas por sistemas legais ineficientes e, em grande parte vistos como ilegítimos, inacessíveis, eivados de privilégios e falta de transparência. Em suma, essa violência ilegal tanto é parte do “novo”, que advém do contexto da crescente globalização econômica, como é parte do “velho”, o autoritarismo que ainda não foi vencido pelos esforços de democratização.

Há um deslocamento de tempo e espaço que se dá entre os níveis internacional, nacional ou federal, estadual e municipal. Por sua natureza mais global, a economia e a política têm um tempo mais acelerado, e as transformações parecem ocorrer com uma velocidade que se descola da manutenção de padrões tradicionais e conservadores em âmbito local. Esse texto vai exatamente argüir que esse deslocamento é funcional para a economia e política dos grupos de extermínio brasileiros, visto que seu sistema de terror e impunidade cada vez mais finca raízes no âmbito local, onde seu controle afeta as opções disponíveis para a população imedia-

tamente sob sua influência.

Observa-se que a teoria – especialmente nas Américas – que estuda esses grupos de violência organizada e clandestina vem mudando através das décadas: emergindo na década de 1970 em função da abertura de vários dos segredos da política clandestina dos EUA no Oriente e na América Latina, a literatura seguia o paradigma da *Guerra Fria*, contrapondo guerrilha e contra guerrilha nos blocos controlados pelos EUA e URSS. A formação de grupos clandestinos era, então, uma exigência do congelamento das hostilidades no campo ostensivo das relações internacionais, provocado pela ameaça nuclear – o chamado “equilíbrio do terror” – e as hostilidades deviam ir, então, para o campo clandestino ou *underground*, enquanto a então chamada “negativa plausível” procurava encobrir o vazamento de informações para o público, com uma atmosfera de irrealidade ou conspiração. Assim, as realidades locais ficavam subsumidas dentro do aparato conceitual das relações internacionais, através do qual se denunciavam as políticas bilaterais de treinamento militar, e, sobretudo, de treinamento policial, por organizarem os primeiros esquadrões da morte dentro das polícias e exércitos nacionais. Preparados para combater o eixo comunista, esses grupos, dotados de autonomia e imunidade, logo se voltaram para o lucro e o combate dos grupos locais rivais, num processo de desagregação e privatização (Huggins, 1991).

Na “década perdida” de 1980, com o começo das democratizações, a evidência do caos na segurança pública e das graves violações dos direitos humanos nos países da América Latina trazem novos atores internacionais e transnacionais para o debate acadêmico, que passa a se preocupar seja com os estudos comparados, seja com a questão dos direitos das minorias afetadas. No final da década, a perplexidade face à proliferação de grupos de violência clandestina começa a questionar a chamada violência extralegal, o paramilitarismo e o crescimento do vigilantismo e da “justiça popular” dos linchamentos (Huggins, 1991). Ao final da década, evidencia-se a necessidade de colocar ordem no campo conceitual, para definir e tra-

çar fronteiras entre os conceitos de vigilantismo, esquadrões da morte, assassinatos de bando e terrorismo (Campbell, 2000, p. 1-26), recuperando a história de tais grupos. Descubrem-se suas raízes patrimonialistas, ou de dominação tradicional, portanto bem mais antigas. Essa busca de especificação é contemporânea da tendência oposta, isto é de se reunirem todos esses fenômenos, e novamente indiferenciá-los sob o grande rótulo de “crime organizado”, produzindo uma literatura seja legalista formal, seja hecatômbica, ambas vertentes obscurantistas quando à sua utilidade normativa.

Esquadrões da morte são vistos como

... organizações clandestinas e geralmente irregulares, freqüentemente de natureza paramilitar, que efetuam execuções extrajudiciais e outros atos violentos (tortura, estupro, incêndios criminosos, explosões de bomba etc.) contra grupos ou indivíduos claramente definidos. O assassinato é sua atividade primária ou até mesmo única. Exceto nos raros casos em que grupos insurgentes os formam, os esquadrões da morte operam com o apoio ostensivo, cumplicidade ou aquiescência do governo, ou pelo menos de parte dele. (Campbell, 2000, p. 1-2)

Os esquadrões da morte foram distinguidos do *vigilantismo* definido “como a usurpação temporária dos poderes de lei e monopólio da violência do estado por grupos de cidadãos comuns, usualmente para controlar o crime ou implementar normas de controle social” (2000). A fronteira ficaria por conta da maior presença do Estado no caso dos esquadrões, e maior iniciativa privada, no caso do vigilantismo. Esses últimos, portanto, tenderiam a ser mais locais, enquanto os outros teriam um campo de ação geograficamente muito mais amplo. Finalmente, embora táticas terroristas possam ser usadas por ambos, o terrorismo deles se distingue: “terrorismo é cometimento de atos de assassinatos, brutalidade e destruição extremas e excepcionais, a fim de influenciar grupos de pessoas para agir ou deixar de agir de certa forma”. Muitas vezes, as pessoas que o terrorismo busca influenciar podem ser outras que não as suas vítimas imediatas, visto que seu objetivo é impor o medo (2000, p. 3).

A literatura contemporânea que versa sobre

o crime organizado no Brasil se concentra em estabelecer um conceito que englobe toda a complexidade do fenômeno. Embora existam várias correntes de definição – e a própria lei brasileira apresente um conglomerado de tipificações nem sempre convergente –, tomamos por ponto de partida a que distingue entre *crime organizado tradicional* e *crime organizado empresarial*. O primeiro tipo seria “o praticado por um grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas, com hierarquia própria, valendo-se de violência ou intimidação, para impor a lei do silêncio e dominar certo território, além de contar com a proteção de setores do Estado e possuir um sistema de clientelismo” (Mingardi, 2002, p. 31). Essas organizações seriam do tipo da Máfia italiana, caracterizadas pelo controle territorial. Em oposição, o crime organizado empresarial teria menor ênfase, ou abandonaria completamente, as preocupações com honra e lealdade, para enfatizar o emprego de métodos empresariais com estrutura definida, hierarquia própria e objetivos específicos, incluindo-se o jogo, o tráfico, a lavagem de dinheiro e a recepção (Borges, 2002, p. 25-31).

Essas definições, que se centram nos aspectos organizacionais, embora implicitamente incluam o problema da história desses grupos ao reconhecer o crime tradicional, falham ao não aprofundar dois campos essenciais para o combate a esse crime: em primeiro lugar, as conseqüências, em relação à impunidade, da persistência de um modelo tradicional que se apóia em estruturas históricas de longo prazo. Em segundo lugar, por não aprofundar a conexão e funcionalidade entre os dois tipos de criminalidade organizada. Trataremos de cada ponto separadamente.

O que significa, no Brasil, falar em tradicional, no que se refere ao controle territorial? Pesquisa recente em Pernambuco mostra que, nas áreas de plantio do chamado “Polígono da Maconha”, o crime se organiza com base nos clãs familiares tradicionais e é, portanto, no ambiente do patrimonialismo de origem ibérica que se estruturam os chamados “comandos caipiras”, que se envolvem também em tráfico de armas e roubo

de cargas. Em relação ao uso da violência, esses grupos se valem da pistolagem tradicional (Almeida, 2003) e das milícias patrimoniais já descritas por Weber (1999). Observou-se que o fenômeno do sistema da pistolagem, do crime de aluguel, com sua “complexa rede de atores e instituições”, ultrapassa “os limites da fazenda, da vila e as cidades passam a ser o grande palco” (Barreira, 1998, p.35). Essas pesquisas coincidem com outras levadas a efeito na América Latina, que apontam que políticas baseadas em ondas de extermínio foram e são próprias do *caudilhismo*, muitas vezes com décadas de separação entre os episódios. O relato mais impressionante é o que trata do caso da Nicarágua, onde a violência política descambou para o extermínio em massa entre 1926-1934, na mesma região em que, entre 1981 e 1995, os famosos “Contras” espalharam o seu terror (Schroeder, s.d., p. 27-56). Mais próximo de nós, e mais óbvio em relação à sua afinidade com o crime organizado, é o caso da Colômbia, na região de Urabá, onde do domínio patrimonial de algumas famílias emerge um grupo paramilitar anti-guerrilha, que breve se envolveria com o tráfico pesado de drogas (Lemos-Nelson, 2001, p. 26-32). A historicidade e, portanto, a profundidade das raízes tradicionais é raramente levada em conta na literatura sobre criminalidade organizada. A literatura produzida no Centro-Sul brasileiro ignora ou minimiza a importância das estruturas patrimonialistas para a reprodução do crime organizado internacional. No entanto, a droga tanto é produzida em regiões de controle de dominação tradicional, como é transferida de país a país por essas regiões.

PATRIMONIALISMO E CRIME ORGANIZADO

Essa seção argumenta que a reprodução e a proliferação do crime organizado, nas aéreas de política patrimonialista, caracteriza-se pela extrema fungibilidade dos recursos de poder, permitindo um tipo de “acumulação primitiva”, que é ideal para o sucesso do crime. Isso ocorre porque

o patrimonialismo, como forma de exercício do poder, é marcado pela fragilidade da separação entre os domínios público e privado, e recursos econômicos, políticos e de violência em geral estão nas mãos das mesmas pessoas que podem transferi-los livremente de um campo para o outro.

Trataremos, como evidência, a trajetória de alguns grupos organizados nessas áreas ditas tradicionais, levantadas pela CPI do Narcotráfico da Câmara Federal em seu extenso trabalho de investigação levado a efeito em 1999-2000. Talvez o caso mais emblemático seja o do grupo de Hildebrando Pascoal, que assolou o estado remoto de fronteira do Acre por cerca de 20 anos. Originário de família proprietária de terras, Hildebrando começou a acumular poder ao penetrar na polícia e começar a vender privadamente “recursos de segurança” a outros fazendeiros seringalistas, torturando e matando os seringueiros que buscavam se contrapor ao regime de semi-escravidão a que estavam sujeitos. A violência extremada e o regime de terror e intimidação que era capaz de impor, com sua extrema crueldade, logo se tornaram seu maior trunfo de expansão dos “negócios”. Breve, já era capaz de subcontratar dentro da própria polícia e começar a impor a “sua lei” de morte e silêncio. Associou-se a vários fazendeiros, para depois eliminar a concorrência e dominar sozinho o crime na região. Utilizando-se da extensão territorial e das diferentes vias de acesso terrestre, aéreas e fluviais, breve penetrava no tráfico internacional de drogas, associando-se a militares e narcotraficantes bolivianos. Nesse momento, a montagem de uma frota começa a se misturar com o roubo de cargas e de veículos que seriam trocados por drogas na Bolívia.

Esse poder financeiro e de violência acumulado lhe permite o acesso ao poder político de duas formas: associando-se, por troca de favores ou compra de impunidade, a membros do sistema de justiça – corregedores, tribunal de justiça, procuradora do Estado e magistratura, formando uma rede. Ele mesmo se inseriu na política, com um sistema de clientelismo e intimidação, elegendando-se deputado, o que lhe garantia impunidade

através da imunidade parlamentar. A despeito dos recorrentes pedidos de licença para processar Hildebrando, feitos à Assembléia Estadual, os pedidos nunca foram sequer colocados em votação. O controle do eleitorado se dava tanto por compra quanto por imposição do medo: visitava seções eleitorais no dia da votação, controlando os números de votos “seus” em cada seção e ameaçando de morte caso os números dos votos obtidos não conferissem.

Sua dominação sobre a polícia é o que melhor retrata suas características de chefe patrimonial. Parte de seu bando de matadores era recrutado diretamente da polícia militar, sendo que a rede se completava tanto por aqueles delegados aliciados dentro da polícia civil, que deixavam de instaurar inquéritos e libertavam presos, quanto por policiais rodoviários, que se responsabilizavam por deixar passar os carregamentos de droga conduzidos pelos asseclas de Hildebrando portadores de salvo-conduto, e, finalmente, pelos guardas penitenciários, que libertavam os membros do grupo porventura aprisionados. O sistema de impunidade era tão perfeito, que Hildebrando fazia com que seus milicianos presos fossem libertados à noite, para cometer crimes em seu nome, e depois voltassem para cadeia, de forma que sua condição de “custodiados” lhes servia de álibi. Como poderiam ser eles autores de crimes estando presos? A característica de “milícia patrimonial” de sua tropa se completava pelo direito que lhes dava de obter os espólios do sistema de dominação, seja através de lucros no comércio varejista de drogas, seja de outros crimes como assalto e seqüestros.

De acordo com vários relatos trazidos à CPI, a violência atinge um patamar insuportável quando da entrada do grupo no tráfico de armas. O episódio que marcou esse momento foi o do assassinato do seu irmão, em que o ódio e a “honra da família” levaram a episódios de retaliação difíceis de imaginar, pelos requintes de crueldade: uma das vítimas foi retalhada viva com uma motosserra, e seus pedaços jogados em frente à TV local, sua mulher estuprada, seu filho morto.

Sem a menor dúvida, o sistema de impuni-

dade e prestação de violência e terror de Hildebrando era de base local e sustentava no poder original da família. No entanto, Hildebrando chegou a deputado federal e a traficante, com atuação em diferentes estados brasileiros e além-fronteiras. A “acumulação primitiva” pela violência, bem como a sustentação política foi e continuou sendo local, embora eventualmente ele deslocasse pistoleiros em perseguição de desafetos por outros estados. Seu processo de acumulação não poderia ter ocorrido se não tivesse por base a capacidade de se apropriar privadamente de recursos da política, ou de transferir para a política seus recursos pessoais e familiares. Essa permeabilidade das fronteiras entre o público e o privado, que permitiu a seu grupo espalhar o terror por uma vasta região, controlar e expandir seu território, não seria possível sem as prévias estruturas tradicionais que dão sentido e “naturalizam” essas práticas, apoiando e protegendo o crescimento de uma lógica criminoso no interior de uma lógica e de uma prática que ainda não conheceram o republicanismo ou a constitucionalização do Estado. Na prática patrimonial, o dito público é, na prática, privado.

Observa-se, nos demais estados de fronteira e nos estados do Norte-Nordeste, o mesmo tipo de lógica. Em Alagoas, da triste saga do ex-presidente Collor, verificou-se a pistolagem muito ativa na eliminação de políticos e desafetos, sendo a polícia militar responsável pela maioria das mortes de interesse particular dos criminosos, exterminadores de origem na Polícia Militar e na Polícia Civil, requisitados diretamente para atuar nos gabinetes de deputados e outros políticos. Nesse caso, os policiais funcionavam como milícia patrimonial, sendo autorizados a cometer crimes como roubos de carros, depois legalizados. Todo esse aparato de origem municipal e estadual se vinculava a uma rede internacional de tráfico de entorpecentes. Da mesma forma, as imunidades políticas eram garantidas por uma base eleitoral local. No Ceará, uma campanha de resistência contra esse estado de coisas dizia em 1998: “Abaixo com o crime da pistolagem, cuidado com o seu

voto. Não dê imunidade a deputados assassinos...” (Barreira, 1998, p. 165)

No Espírito Santo, cujas ligações com o narcotráfico e com a lavagem de dinheiro internacional são bem conhecidas, a base política não é muito diferente, apesar do protagonismo de um grupo aparentemente mais organizado em torno da Scuderie LeCocq. Não nos deixemos enganar, imaginando que esse grupo de extermínio – por ter sido formado em fins da década de 1950, no Rio de Janeiro, no interior da polícia – seria, por isso, mais “moderno” ou “empresarial”.

“A *Scuderie LeCocq* é identificada pelo símbolo da caveira apoiada sobre duas tibias cruzadas, com as letras E.M. em destaque. Usa, como disfarce para suas atividades reais, a aparência de uma entidade filantrópica, para ocultar a sua finalidade ilícita. Utiliza-se de meios e recursos próprios das milícias e “contribuições empresariais”. Incorpora, em seus quadros de associados, centenas de policiais (civis, militares e federais), serventuários da Justiça, delegados, advogados (que normalmente ocupam a Presidência), funcionários da administração pública, promotores de justiça e até juízes de direito, desembargadores, políticos, empresários, comerciantes e banqueiros de jogo de bicho” (Brasil. Câmara dos Deputados, 2000 – CPI do Narcotráfico, p.378).

A própria migração para o Espírito Santo e seu extraordinário desenvolvimento em cidades bem menores atestam o vínculo entre o moderno e o tradicional, isto é, a necessidade que o “empresarial” tem de se apropriar de bases político-jurídicas em circunscrições patrimonialistas, para lavar o dinheiro e organizar a violência. O bem conhecido deslocamento do narcotraficante Fernandinho Beira-Mar para o Espírito Santo com esse fim demonstra esse vínculo estrutural. Existe sempre uma vinculação eleitoral. No Espírito Santo, “a pessoa para se eleger prefeito vai obter ajuda financeira de um desses empresários... Porém, quando o candidato assume tem que retornar o dinheiro com os juros, com o lucro do investimento. E isso será feito através de superfaturamento com os mesmos empresários ... com o mesmo es-

quema de espoliação do erário público, através de licitação fraudulenta e superfaturamento de obras” (2000, p. 361).

A base municipal da formação e organização de quadrilhas não é mais necessariamente originária apenas da posse da terra. Cresce em vulto a organização que parte do vigilantismo para o crime organizado, uma diferente trajetória, portanto. São grupos que se aproveitam da desorganização dos serviços de policiamento e da sua sujeição a decisões políticas e não burocrático-legais do tipo weberiano. Em Pernambuco, cresce diariamente o poder das “turmas do apito”. São grupos de vigilantes organizados a partir da iniciativa de alguns ex-policiais, ou policiais da ativa, que se reúnem a pistoleiros e se propõem a “prestar segurança” a comerciantes urbanos e (ou) proprietários de usinas ou indústrias das zonas rurais. Essa “segurança” não só rapidamente se transforma em extermínio de pretensos pequenos criminosos, como também o grupo passa a cometer extorsão. Como faltam criminosos para abastecer sua indústria da morte, esses “desempregados” passam a cometer roubos, seqüestros e mortes para intimidar a população e coagi-la a pagar uma taxa de segurança. Outra trajetória possível é a venda de segurança para traficantes de drogas, na tarefa de eliminar pessoas e grupos rivais.

No estado de Pernambuco, foram identificados grupos com essas características pelo Ministério Público, pelos grupos de Direitos Humanos e pela imprensa nos municípios de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Timbaúba, Jaboatão dos Guararapes, Limoeiro, Escada, Ipojuca, Itamaracá, Caruaru, Paulista, Trindade, Surubim, São Lourenço da Mata, Olinda, Paudalho, Belém do São Francisco e Itambé, e em Recife nos bairros de Ibura, Nova Descoberta, Alto do Pascoal, Afogados, Alto de Santa Isabel, Iputinga, Beberibe e Torrões. Alguns contam com vítimas em redor das centenas. Suas trajetórias de formação são, em grande parte, desconhecidas, embora alguns casos tenham vindo à tona durante a CPI do Narcotráfico e Pistolagem estadual e durante a recente visita do Secretário Nacional de Direitos Humanos.

Os casos mais bem relatados – se não estudados – são o do grupo “Anjos da Guarda”, de Timbaúba, e dos “Abelhas”, de Paudalho. Ambos seguem esse padrão do vigilantismo para o crime organizado. Os “Anjos da Guarda” tinham por atividades “surrar pessoas, eliminar ladrões, menores de rua, seus próprios comparsas, cobrar de taxas de chefes de bocas de fumo, serviços de segurança a comerciantes e à prefeitura de Timbaúba, que, não dispondo de guarda municipal, contrata os Anjos da Guarda para fazerem a segurança pública quando da realização de eventos promovidos pela prefeitura. E, ainda, comércio de drogas e armas, roubos de veículos, corrupção de menores, usurpação de funções públicas etc.” (Ministério Público de Pernambuco, 2002, p. 7). Apesar de o caso constar do relatório da CPI e dos esforços do Promotor de Justiça local, apenas nove ações penais foram propostas, num estimado total de muito mais de cem vítimas, sendo que quinze integrantes do grupo foram presos. No entanto, estão pendentes mais de duzentos inquéritos policiais, e a cúpula do crime organizado e do narcotráfico, do extermínio de pessoas, do roubo de cargas e de veículos e seu comércio ainda não foi investigada (2002). O promotor teve sua vida ameaçada.

O grupo de extermínio “Os Abelhas”, que atua na área de Paudalho, Zona da Mata Norte de Pernambuco, formou-se por iniciativa de um policial militar afastado, conhecido como o “Abelha”. O ex-policial começou por oferecer segurança a negociantes e a usineiros na área, pois, apesar de a polícia militar ter um batalhão local, os comerciantes diziam-se desprotegidos contra as “almas sebo-sas” locais, isto é, perpetradores de pequenos furtos. O negócio do “Abelha” prosperou, e ele passou a sub-contratar outros “seguranças”, que passaram a usar jaleco preto e a se fazer anunciar por toque de apito. Nesse sentido, “Os Abelhas” inicialmente pouco se diferenciavam das inúmeras “turmas do apito” que terceirizam a provisão de segurança em Pernambuco, grupos compostos de ex-policiais, policiais na ativa e pistoleiros. O passo seguinte foi o de aceitar a tarefa de cobrar cheques

dos comerciantes, passando a atuar na coerção. Aprofundando as atividades ilegais, passam a se envolver em mortes por encomenda, os “crimes de mando”, tão comuns no interior pernambucano. Envolvem-se, então, com um traficante de Carpina, que os contrata para exterminar concorrentes.

A promotoria calcula que o bando causou 69 mortes em um ano e meio, sendo que 60% dos processos foram arquivados como de “autoria desconhecida”, apesar de os crimes apresentarem o mesmo *modus operandi*: os assassinos vêm de motocicleta e com capuz e executam a vítima com tiros na cabeça. O promotor acredita que a omissão policial é evidente e funcional à continuação das atividades criminosas do grupo. Apesar de haver solicitado os Registros de Ocorrência Policial à polícia civil, verifica-se que muitas dessas mortes sequer foram registradas. O grupo instalou um reino de terror, impedindo testemunhas de se apresentarem. Uma prostituta que presenciou as mortes e denunciou foi também eliminada, emprestando, com esse fato, credibilidade às ameaças de morte emitidas pelo grupo.

A promotoria se socorreu da Polícia Federal e instaurou quatro processos com mandatos de prisão, sendo que, até recentemente, nenhum havia sido cumprido. O promotor exigiu cadastro para a segurança comunitária, que deveria ser desarmada, e os Abelhas constrangeram quatro pessoas a colherem assinaturas em seu favor e a promover manifestação pública com faixas com os dizeres “Queremos os Abelhas”. Em resposta à repressão, os assaltos cresceram em número em Paudalho, onde não havia crimes anteriormente.

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO CRIME POLICIAL

A impunidade é um elemento crucial no crescimento da violência. Não é apenas a existência de leis, e sim sua aplicação sistemática, que promove a aderência aos princípios legais formais e a redução da violência. Essa certeza da punição

faz com que a lei possa gerar norma social, uma vez que os indivíduos internalizam a norma legal, fazendo com que o controle social-legal se transforme em autocontrole (Elias, 1997, p. 198). No Brasil, proliferaram as leis de controle da criminalidade, mas sua exequibilidade é reduzida: nem 10% dos crimes de homicídio geram inquéritos concluídos. A criminalidade e a impunidade das autoridades é um elemento que desacredita todo o sistema de justiça e leva os cidadãos a perceberem legitimidade na ação dos justiceiros. Essa impunidade gera ainda o mito de que precisamos de leis mais duras – e até a pena de morte –, quando é patente que nem as leis existentes chegam a ser aplicadas.

Muitos fatores colaboram para a ineficiência do sistema de justiça, e aqui levantaremos alguns problemas de *accountability* que levam a essa situação, considerando o desenho constitucional e o funcionamento efetivo dos segmentos do sistema. Em primeiro lugar temos de considerar que as polícias no Brasil são órgãos do executivo: a Polícia Federal é ligada ao Ministro da Justiça, a quem compete o combate ao crime organizado. As polícias estaduais se vinculam aos governadores, em geral através da Secretarias de Segurança Pública. Os dois principais corpos de polícias estaduais – polícia militar ostensiva e a polícia civil investigativa – seguem regimes jurídicos separados e não-congruentes, havendo um regime penal civil e um militar. Devido à tradição patrimonialista, e onde ela se mantém mais forte, o fato de ser a polícia “do executivo” produz uma vulnerabilidade para que ela se transforme numa “milícia dos governadores”, um órgão sempre político, sem a independência que a vincule a princípios legais. Em outras palavras, é mais fácil que elas possam agir de acordo com a orientação do governador do que do Judiciário, facilitando ou permitindo que elas tenham uma dinâmica política não necessariamente legal. Esse quadro é mantido institucionalmente pela ausência de controle externo e pela manutenção dos princípios políticos no controle interno.

O controle interno é efetuado pelas Corregedorias de Polícia, estruturas que, na práti-

ca, as isolam do controle externo, seja pela população ou pela opinião pública, seja pelo Judiciário. A maior parte das Corregedorias de Polícia Civil se formou na década de 1970, na época da “abertura” da ditadura, no momento em que o Executivo esperava um aumento das pressões tanto da esquerda quanto da direita. Da esquerda, temia-se que emergissem as denúncias sobre violência policial; e da direita, que a violência terrorista buscase sabotar o processo de abertura. As Corregedorias foram, portanto, criadas como bolsões de isolamento, para poder centralizar as reclamações da esquerda e exercer o controle sobre a direita, dando-lhes tratamento político. Longe de serem órgãos de transparência, elas foram organizadas para criar nebulosidade (Lemos-Nelson, 2001, p. 167-172).

Assim sendo, a maior parte das reclamações que chegam às corregedorias sofre um tratamento moroso e investigativamente burocrático, gerando o arquivamento por decurso de prazo e a falta de coleta de provas em tempo hábil. As Corregedorias investigam as queixas tanto em sua capacidade administrativa (sindicâncias para possível punição administrativa) quanto penal-criminal (inquéritos). Devido exatamente à autonomia estadual, as diferentes Corregedorias terminam por desenvolver as estratégias de esvaziamento e impunidade que lhe são próprias. A mais comum é a desqualificação das denúncias. Por exemplo, denúncias de tortura são tratadas como abuso de autoridade ou lesão corporal, categorias que carregam penas mais bem suaves e períodos de prescrição bem mais curtos. Os assassinatos tendem a ser imediatamente “absolvidos” por *autos de resistência* (Verani, 1996, p. 33-47), que raramente são investigados em sua validade e veracidade, ou tendem a ser qualificados como de autoria desconhecida. Não é raro que denúncias de tortura terminem em morte violenta do denunciante, sem que se apure a conexão entre a denúncia e o homicídio (Lemos-Nelson, 2002).

As Corregedorias de Polícia Militar também atuam com enorme independência, priorizando, muitas vezes, questões de disciplina

e hierarquia sobre acusações que envolvem o uso indevido da força ou a violência ilegítima (Zaverucha, s.d., p. 8-31).

Um problema central das Corregedorias e que aumenta a sua ineficiência é que elas são localizadas nas capitais; para que um caso do interior chegue à capital é necessário que ele sobreviva pela rede de filtragem local. A maioria dos casos que chegam às Corregedorias é de casos da própria área metropolitana das grandes capitais. Além do mais, a maior parte das cidades do interior não conta com órgãos de polícia técnica ou de medicina legal, o que faz com que a coleta de provas seja circunstancial. Em alguns casos, como no Rio de Janeiro, a rede de filtragem local é aperfeiçoada pela delegação de poderes de Corregedoria a delegacias regionais (*manus longa*). Não é difícil perceber que as delegacias regionais, muito mais íntimas da rede política local, esvaziam eficientemente as denúncias contra a polícia.

Se o controle interno é tão poderoso em produzir impunidade, que se pode dizer do controle externo? Constitucionalmente, o Ministério Público (MP) é o órgão encarregado de exercer o controle das polícias. Antes da Constituição de 1988, cabia ao Ministério Público o papel de destinatário dos inquéritos, isto é, o de receber os inquéritos concluídos, examiná-los e apresentar a denúncia ao Judiciário. Esse papel não era (e não é) necessariamente pró-ativo: no fluxo do sistema de justiça criminal, o Ministério Público só considera os casos que a polícia decide encaminhar. Com isso, o papel de porta do sistema penal exercido pela polícia concentra poderes ilimitados e, nesse sentido, o MP tem apenas uma função reativa.

Com a modificação constitucional, a responsabilidade de controle externo da polícia foi atribuída ao MP no contexto de várias novas funções, sem que, no entanto, lhe coubesse dotação orçamentária proporcional e sem que os estados viessem a regulamentar legalmente novos instrumentos de ação. Assim sendo, os MPs estaduais se aparelharam como puderam, de maneira idiossincrática. Alguns colocaram balcões ou promotorias de recepção de queixas, ou serviços de

disque-denúncia telefônicos. No entanto, continua uma polêmica, em âmbito nacional, sobre se os MPs poderiam organizar unidades investigativas, ou se o poder de investigação é prerrogativa da polícia. De qualquer forma, a coleta de provas é extremamente dificultada para o MP, pela falta de tal corpo especializado, apesar da vontade política da maioria dos jovens promotores de defenderem a cidadania. Na dependência da polícia para investigar, o controle externo novamente se reduz às barreiras e determinações do controle interno. Muitas vezes, os balcões de reclamação acabam se tornando máquinas de enviar ofícios, uma burocracia ineficiente que se transforma num mecanismo de esvaziamento da queixa e frustração da cidadania, exatamente o oposto ao efeito desejado.

As ouvidorias que se desenvolvem no novo quadro institucional também enfrentam esses mesmos problemas de ausência de instrumentos investigativos. Além disso, muitas ouvidorias não se constituem de forma independente, articulando-se sob o tacho de secretarias de estado (Goulart Filho, 2002, p. 157-170). Portanto, o que era para ser controle externo volta para o controle do executivo estadual. Por outro lado, no caso dos grupos de extermínio, o MP também pode se transformar em vítima, sofrendo ameaças e campanhas de terror.

Em relação à *accountability* horizontal, devemos ainda examinar o papel do Legislativo. Duas formas principais de controle podem ser pensadas: as Comissões de Direitos Humanos e as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs. As Comissões de Direitos Humanos têm sido reconhecidas como os órgãos de maior compromisso ético com a questão das graves violações dos direitos humanos. Em geral, como Comissões especializadas, podem ser vistas como “comunidades epistêmicas”, pois reúnem membros de vários partidos comprometidos com a causa. A despeito da possibilidade sempre presente de membros designados para sabotar as atividades e para lhes imprimir um cunho conservador – como, por exemplo, membros favoráveis à pena de morte –, a regra é, em geral, um desempenho bastante positi-

vo. No entanto, na medida em que a função dessas comissões é, em última instância, propor legislação, cai-se no círculo vicioso de tentar promover a mudança por legislação e não por sua aplicabilidade. De qualquer forma, a efetividade investigativa dessas comissões é, em geral, grande, bem como sua capacidade de tornar públicos os problemas (Lemos-Nelson; Zaverucha, 2006, p. 75-114). Seu papel tem sido então muito importante em aceitar desempenhar fiscalização e publicização do debate com regularidade, ocupando um espaço político progressista e permanente.

As CPIs potencializam seu papel sem regularidade, mas com ainda mais visibilidade pública. Aqui se deve considerar a possível integração das CPIs federais com as estaduais e, eventualmente, com as municipais. O caso da CPI do Narcotráfico da Câmara Federal é bem ilustrativo dessa potencialidade: a CPI federal, deslocando-se por todos os estados como força-tarefa investigativa, com enorme visibilidade na mídia nacional, foi capaz de originar um processo extraordinário de abertura de “caixas-pretas”, trazendo a público denúncias que, pela sua virulência, não puderam evitar de se transformar em escândalo junto à opinião pública, expondo as conexões de políticos, membros das polícias, do judiciário e empresários com o crime organizado. Desencadeou CPIs estaduais e provocou a cassação e, em alguns casos, prisões de alguns parlamentares, embora pelo menos uma dessas cassações tenha sido posteriormente revertida. Apesar dessa efetividade, as CPIs dependem da mobilização dos atores locais para monitorar o desdobramento dos processos que inaugura. Passado algum tempo, a política patrimonial local ressurgiu como fênix e se rearticula. O controle sobre a burocracia, mais uma vez, recupera a sua capacidade totalitária.

E o controle vertical? E a *accountability* cidadã? Por definição, esse poder de voto e de manifestação está coagido no âmbito do patrimonialismo, especialmente quando a ele se une à lei do silêncio, à ameaça de morte e à violência mafiosa. Essa região patrimonialista ainda se caracteriza pelo assassinato de lideranças, prática essa que as ONGs

de advocacia internacional não cessam de denunciar aos sistemas da ONU e da OEA, sem significativamente atingir as estruturas. Além disso, a história do sistema patrimonialista brasileiro revela a ligação orgânica da polícia com a política, em especial na garantia da fraude eleitoral (Lemos-Nelson, 2000, 2001).

DESAFIOS À POLÍTICA FEDERAL

Dada a enorme dificuldade de tornar o sistema de justiça criminal mais eficiente e reduzir a impunidade, o atual governo federal optou por diversificar os níveis de ação. Enquanto procura ampliar e sofisticar o aparato investigativo e repressivo da polícia federal e modernizar e profissionalizar de, acordo com as leis, as polícias estaduais, também decidiu investir na prevenção da violência, através da ampliação e redirecionamento do aparato das guardas municipais, que até então contavam apenas com a atribuição de proteção do patrimônio municipal. Dos 5607 municípios brasileiros, apenas 1035 têm guardas municipais, sendo algumas armadas, outras não. As novas guardas municipais teriam por atribuição articular e capilarizar uma política intersetorial de prevenção à violência, concatenando iniciativas locais e evitando sua superposição, bem como estabelecendo uma relação de proteção e responsividade às necessidades das comunidades. Para o ano de 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública pretendeu apoiar projetos em 30 municípios, dando prioridade àqueles que têm alto índice de violência. Desconhece-se, no entanto, um índice municipal de violência que cubra todo o país, e nem mesmo os dados estaduais enviados ao Ministério da Justiça são confiáveis ou comparáveis. Não existe, também, um *índice de violência* consensual ou legalmente aprovado, usando-se, por conveniência, na maior parte das vezes, o índice de homicídios por cem mil habitantes.

Esse projeto tem contado tanto com objeções localizadas quanto com adesões dos governos estaduais e municipais. As adesões são obvi-

amente pragmáticas, uma vez que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) passam a ser condicionados à existência dessas guardas municipais para liberação. A sociedade civil tem flutuado entre adesão e objeção. A adesão também é pragmática, visto que fundos devem ser direcionados a seus programas e projetos de prevenção da violência. A objeção tem duas principais vertentes. A primeira diz respeito à forma como o policiamento comunitário foi implantado na gestão anterior e seus rebatimentos na “questão comunitária” ou da cidadania. Igualmente estimulada pelas verbas do FNSP, a maior parte dos projetos implantados pelas polícias estaduais veio a se tornar uma nova roupagem para a velha polícia, e a “participação comunitária” acabou se restringindo aos clientes dos governadores ou das secretarias de segurança pública. Afastou-se o caráter deliberativo dos conselhos comunitários, e deu-se assento, em muitos deles, a membros do executivo. Se a participação das ONGs e dos líderes comunitários vier a ser feita por convite os prefeitos, ela permanecerá como concessão do Estado e não como direito do cidadão. Além disso, já há casos em que as regras de participação foram discutidas e aprovadas em fórum de autoridades governamentais, sem participação popular. Muito, portanto, dependerá da possibilidade de se estabelecerem mecanismos democráticos de participação comunitária, em que se afastem o paternalismo e o autoritarismo governamental, bem como o medo.

Outras objeções se referem à possível superposição de funções e à sua possibilidade de portar armas (modelo de São Paulo) ou não (modelo de Minas Gerais). Essa possível superposição se refere à relativa indistinção dos conceitos de “polícia ostensiva” e “polícia preventiva”. Isso acontece porque as polícias militares, que atualmente têm a função de patrulhamento ostensivo, relacionam esse patrulhamento com a atividade preventiva. A idéia é que a presença do policial nas ruas seja um fator inibidor da criminalidade. Se as guardas municipais, além de patrulhar, também portarem armas, haverá uma superposição muito complicada de atribuições. Nesse sentido, setores das

polícias estaduais acreditam que, no contexto da política tradicional, o projeto corre o risco de gerar a formação de uma “milícia dos prefeitos”, da mesma forma que a polícia estadual age como “milícia dos governadores”.

Resta ainda a questão: quem controla as guardas municipais? A guarda municipal de São Paulo estabeleceu uma Corregedoria semi-independente, apoiada num código de conduta severo, e as demais guardas são geralmente controladas pelos prefeitos. Será esse modelo eficaz?

Os municípios são o *locus* das grandes contradições das questões de segurança pública: são o espaço privilegiado das relações de poder que apoiam a criminalidade policial e a violência organizada e igualmente onde as relações de pertencimento comunitário permitem um trabalho preventivo capilarizado. O futuro da segurança pública e do provimento da justiça no Brasil dependerá, em grande parte, da proteção que se dê às comunidades, para que elas possam engendrar novas formas de participação na construção de um espaço público livre do medo.

(Recebido para publicação em janeiro 2006)

(Aceito em março de 2006)

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.M. *Crime organizado e poder local em Irene*. 2003. Dissertação (Mestrado) - UFPE, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico (doravante CPI do Narcotráfico)*. Brasília: nov., 2000.
- BARREIRA, C. *Crimes por encomenda: violência e pistolagem no cenário brasileiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998. p.19-22.
- BORGES, P.C.. *O crime organizado*. São Paulo: Universidade do Estado de São Paulo, 2002. p. 25-31
- CAMPBELL, B. Death squads: definition, problems and historical context. In: _____; BRENNER, A. *Death squads in global perspective: murder with deniability*. New York: St. Martin's Press, 2000, p. 1-26.
- ELIAS, N. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997. v. 2. p. 198.
- GOULART FILHO, L. As polícias e a Ouvidoria. In: MARIANO, B.D.; FREITAS, I. (Eds.) *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: Corag, 2002. p. 157-170.
- HUGGINS, M., (Ed.) *Vigilantism and the State in Modern*

- Latin America*. New York: Praeger, 1991. 266 p.
- LEMONS-NELSON, A. T. *Latin American rambos: the post-cold war syndrome of deregulation of state use of violence*. Notre Dame: Department of Government and International Studies Working Paper, 2001. p. 26-32.
- _____. *Judiciary police accountability for gross human rights violations: the case of Bahia, Brazil*. Ph.D. Diss., University of Notre Dame, 2001. p. 167-172.
- _____. *Criminalidade policial, cidadania e Estado de Direito*. *Cadernos do Ceas*, Salvador, 2002.
- _____; ZAVERUCHA J. Multiple activation as a strategy of citizen accountability and the role of the Investigative Legislative Commissions. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.) *Enforcing the rule of law: social accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2006. p. 75-114.
- MINGARDI, G. O Estado e o crime organizado. In: BORGES, P. C. *O crime organizado*. São Paulo: Universidade do Estado de São Paulo, 2002. p. 31.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Centro de Apoio Operacional às Promotorias Criminais. *Grupos de extermínio em Pernambuco*. Recife: 2002, p. 7.
- SCHROEDER, M. To induce a sense of terror: Caudillo politics and political violence in Northern Nicaragua, 1926-34 and 1981-95. In: CAMPBELL, B; BRENNER, A. *Death Squads...* [S.l., s.n., s.d.]. p. 27-56.
- VERANI, S. *Assassinatos em nome da lei*. Rio de Janeiro: Aldebarã, 1996. p. 33-47.
- WEBER, M., *Economia e sociedade*. Brasília: UNB, 1999.
- ZAVERUCHA, J. Military justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime. *Latin American Perspectives*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 8-31. s.d.