
Política anti-sequestros no Rio de Janeiro

Cesar Caldeira*

O Estado do Rio de Janeiro continua a ser a unidade da Federação brasileira onde mais ocorrem “extorsões mediante seqüestro”, segundo as estatísticas oficiais. Houve, no entanto, uma redução considerável no número de casos de seqüestros extorsivos registrados durante a administração do governador Marcello Alencar (PSDB), entre 1995-1998. Esta tendência na “criminalização” foi apontada, e reconhecida, como a principal “história de sucesso” na área de segurança pela imprensa, por políticos e pelo público.

Este trabalho analisa esta política governamental especializada sob vários ângulos. A primeira seção versa sobre o uso das estatísticas na política criminal. Indica as discrepâncias nas estatísticas oficiais. Distingue a “criminalização” oficialmente reconhecida da “criminalidade real” no caso dos seqüestros extorsivos. Sugere que a crescente tecnologização do controle social – a qual inclui a produção de estatísticas geradas pelo poder político, que, por sua vez, as oferece ao cidadão como o critério para avaliar sua eficácia social – traz alguns obstáculos à necessária transparência que deve existir em um Estado democrático de direito. A segunda seção explica como a chamada “indústria de seqüestros” foi construída como um problema prioritário a ser resolvido na área de segurança pública no Rio de Janeiro. A versão original desta formulação do problema foi feita por policiais civis, e difundida pela mídia. Mas a “chacina de Vigário Geral”, na qual policiais

* Mestre em Direito pela Yale University. Professor da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade do Rio de Janeiro (Uni-Rio) e da Universidade Candido Mendes-Ipanema.

que extorquiam traficantes de drogas mataram 21 residentes da favela, começa a mudar significativamente a percepção pública do problema naquela conjuntura. A denúncia de associações ilícitas entre policiais, banqueiros do jogo do bicho e traficantes de drogas, feita pelo Ministério Público e aceita como, em parte, correta pelos setores de inteligência das Forças Armadas, levou a uma re-formulação do problema. Mobilizações e articulações sociais patrocinadas por segmentos das elites empresariais são mencionadas como elementos que levaram à redefinição do problema. Esta atuação de empresários contribuiu para a orientação dada à política de segurança *pública*, como uma *parceria* entre o *setor público e privado* na política governamental de combates aos seqüestros.

Porém, introduziu também um critério importante: diminuir a “criminalidade” real sem aumento da violência policial. Isto seria feito através da informação e modernização da polícia. A terceira seção trata das mudanças efetivadas nas instituições destinadas a implementar a política anti-seqüestro. A reorganização institucional alcançada, os recursos humanos e materiais tornados disponíveis e a constante cobrança de resultados serão enfatizados. A quarta seção traz observações finais e sugere rumos para esta pesquisa em andamento¹.

Política de segurança pública face à “criminalização”, e a “criminalidade real”

A “história de sucesso” da política anti-seqüestro do governo Marcello Alencar está centrada na notável redução de registros oficiais de ocorrências de “extorsão mediante seqüestro”. Esta tendência se confirma em todas as estatísticas divulgadas, apesar de os números de ocorrências registradas *variarem bastante*.

Esta divergência entre os números oficiais de casos de seqüestros extorsivos merece atenção. Equívocos técnicos, como o registro de desaparecimento de pessoas sem que haja pedido de resgate, podem explicar alguns números dispares. Policiais tendem a usar esse alibi para justificar essas discrepâncias².

Porém, devido ao uso político que é feito das estatísticas, permanece a suspeita de que os governantes e os administradores criam e alteram números e índices, para encobrir fatos e, possivelmente, obter apoio político. O poder político condiciona as estatísticas, que são ofertadas seletivamente numa tentativa de obter legitimação das políticas governamentais. Uma breve apresentação das estatísticas sobre seqüestros no Rio de Janeiro na década de 1990 ilustra o problema da discrepância entre as séries estatísticas.

Cuadro 1

Seqüestros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de casos	91	91	124	64	90	122	68	59	18

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Subsecretaria de Planejamento Operacional. Publicado no Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro – 1998 Fundação CIDE³.

O Secretário de Segurança Pública, General Nilton Cerqueira (1995-1997), ao apresentar os números dos seqüestros extorsivos em seu artigo para a revista *Archê*⁴, ofereceu os números seguintes:

Cuadro 2

Seqüestros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de casos	46	91	124	63	82	106	68	59	--

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Subsecretaria de Planejamento Operacional.

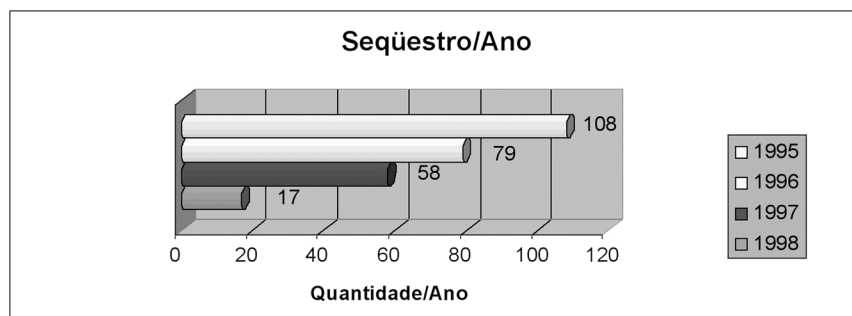
O governador Anthony Garotinho, em seu livro lançado durante a campanha eleitoral de 1998, apresentou os números seguintes (Garotinho, 1998):

Cuadro 3

Seqüestros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de casos	--	91	124	64	90	119	65	59	--

Fonte: Polícia Civil/ Registros de Ocorrência.

Por fim, os números coletados da Divisão Anti-Seqüestro (DAS)⁵ são os seguintes:



Quando se examina esses números oficiais, constata-se a quantidade de “delitos” detectados pelo “sistema penal”⁶. Esta “criminalização” é importante, pois evidencia a maneira pela qual opera o sistema penal, que é muito seletivo

tanto em termos de pessoas como de ações. As estatísticas citadas não revelam a “criminalidade real” em termos de “extorsões mediante seqüestros”. Esta constatação não causa surpresa a quem lê jornais, onde se publicaram declarações de policiais que estimaram que, em 1990, “para cada seqüestro conhecido pela polícia, havia quatro em que a família preferia se entender com as quadrilhas sem a interferência policial” (“Rio registrou 35 seqüestros só este ano”, em *Folha de São Paulo*, 8/7/1994, caderno Cotidiano: 3-1). Em julho de 1994, estimava-se que “para cada seqüestro registrado pela polícia, ocorrem outros dois não notificados pelas famílias das vítimas” (“Rio registrou 35 seqüestros só este ano”, em *Folha de São Paulo*, 8/7/1994, caderno Cotidiano: 3-1). Em novembro de 1995, a polícia estimava que 33% dos casos de seqüestros não foram comunicados às delegacias (“Crescem seqüestros não registrados no Rio”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 1/11/1995: 3-3). Especula-se que na Baixada Fluminense e nos subúrbios de população mais pobre do Rio de Janeiro ocorrem inúmeros seqüestros que nunca são notificados à polícia. O aparecimento de negociadores particulares –entre eles vários policiais que trabalharam na Divisão Anti-Seqüestro– e de empresas que oferecem seguros a empresários seqüestráveis sugere que a subnotificação é alta também em relação à elite econômica.

O ponto central desta seção é que a “história de sucesso” da política anti-seqüestro está vinculada a estatísticas que revelam a “criminalização”, e não a “criminalidade real”. Nesse sentido, o foco verdadeiro do debate é a *atuação* do “sistema penal”, ou seja, um controle punitivo institucionalizado que é bastante seletivo quanto às pessoas e ações que alcança.

Um exemplo final pode esclarecer uma distorção a mais nas operações do “sistema penal” e da “criminalização” expressas nas estatísticas oficiais. O movimento da “criminalidade real” foi no sentido de cada vez mais alcançar setores da classe média, que tem contas bancárias e cartões de crédito. Os delinquentes criaram então uma nova modalidade de prática delituosa, que ficou conhecida como “seqüestro-relâmpago”: alguém é capturado, às vezes por várias horas, e forçado a retirar quantias de bancos 24 horas e caixas automáticos. Inicialmente, estas práticas delituosas foram investigadas pela Divisão Anti-Seqüestro, enquanto delegacia especializada. No entanto, a partir de 1997 –depois que o Código Penal foi modificado para prever esta prática delituosa como “roubo qualificado”, a DAS excluiu de suas atividades esta modalidade de “criminalidade real” em crescente aumento no Rio de Janeiro. Como a subnotificação de “roubos” é enorme, foi perdido pelo “sistema penal” o reconhecimento dessa prática delituosa emergente. No segundo trimestre de 1999, o Estado de São Paulo passou a incluir o “seqüestro-relâmpago” nas suas estatísticas sobre “extorsão mediante seqüestro”. No quadro abaixo, pode-se constatar a magnitude dessa modalidade de prática delituosa emergente, que havia sido ocultada pelas mudanças efetuadas no Código Penal (Lei Nº 9.426, de 24 de dezembro de 1996)⁸.

Cuadro 4

Seqüestros no Estado de São Paulo

	1995	1996	1997	1998	1999
1º Trimestre		4	5	3	5
2º Trimestre		3	2	2	77*
3º Trimestre	6	4	6	3	
4º Trimestre	4	-	1	5	

Fonte: Decreto 165, Secretaria da Segurança Pública. * Extorsão mediante seqüestro passa a incluir nas estatísticas os "seqüestros relâmpagos", a partir do segundo trimestre de 1999.

Em conclusão, a política governamental de combate aos seqüestros extorsivos faz parte das respostas que o “sistema penal” dá aos delitos que são normativamente construídos e seletivamente reconhecidos por esta forma de controle social institucionalizado. Assim, “política de segurança pública” consiste na escolha, pela autoridade estatal, dos bens e direitos que serão protegidos jurídica e penalmente, assim como dos recursos e métodos que serão usados para efetivar esta tutela. Trata-se de *uma das políticas governamentais* e, como tal, está condicionada aos fatores políticos, eleitorais, orçamentários, administrativos, ideológicos e outros, como qualquer processo decisório governamental.

A construção da percepção do problema: a chamada “indústria de seqüestros”

Muitos atores contribuem na construção da percepção do problema de política pública e sua inserção como prioridade na agenda pública. A “indústria de seqüestros”, uma expressão jornalística amplamente usada no Rio de Janeiro, é apresentada como uma das atividades do “crime organizado”, através de “comandos” de narcotraficantes. Sua origem está provavelmente nas declarações de policiais à imprensa, quando tentam explicar as causas do aumento de uma prática delituosa que está sob sua responsabilidade combater.

Segundo o delegado Hélio Vígio, titular da DAS (Divisão Anti-Seqüestro) entre 1992 e 1994, os grandes traficantes do Comando Vermelho e do Terceiro Comando montaram “empresas informais”, que forneciam homens, armas, planejavam o recebimento de resgates e contavam até com especialistas em negociar com as famílias (“Quadrilhas cariocas de tráfico controlam indústria de seqüestros”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 12/02/1994: 3-3). As quadrilhas menores, por outro lado, estariam seqüestrando pequenos comerciantes para obter dinheiro e comprar drogas⁹.

Esta explicação sobre a “indústria de seqüestros” como uma das atividades paralelas dos narcotraficantes¹⁰ serve também para dispersar e reduzir a responsabilidade da DAS no combate aos seqüestros. Se os outros policiais responsáveis pelo combate ao narcotráfico, inclusive os policiais federais, fossem mais eficazes na repressão aos narcotraficantes, o problema não teria talvez se configurado com a magnitude atual.

O livro *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado*, do jornalista Carlos Amorim (1995), publicado no segundo semestre de 1993, oferecia uma explicação articulada sobre a emergência de redes criminosas, que foi difundida pela Central Globo de Jornalismo. A visão generalizada pela mídia era de que o Estado, governado por Leonel Brizola (1990-1994), havia se recusado a implantar a “ordem”¹¹ e agir nas favelas, e que os traficantes passaram a efetivamente controlar esse território, seus habitantes e organizações, como, por exemplo, associações de favelados.

Dois acontecimentos importantes, na época, sugeriam que o “diagnóstico” formulado pelo Delegado Hélio Vígio sobre a “indústria de seqüestro” era precário e limitado. A “chacina de Vigário Geral”, ocorrida no dia 29 de agosto de 1993, foi o primeiro desses acontecimentos, revelando, de maneira dramática, que parte da polícia carioca estava envolvida com os delinqüentes que deveria combater. Um dos grupos de policiais especializados em extorsão de traficantes –os Cavalos Corredores– assassinou 21 residentes da Favela de Vigário Geral após uma tentativa frustrada de extorsão. Uma testemunha apresentada durante as investigações sobre a chacina –o informante clandestino da polícia Ivan Custódio Barbosa de Lima– tornaria público que parte significativa das Polícias Civil e Militar, da cúpula aos mais baixos escalões, estava contaminada por estas práticas extorsivas. Dois métodos eram usados pelos policiais: prendiam os traficantes (ou seqüestradores, ou assaltantes de banco) e para soltá-los exigiam um pagamento. Ou exigiam uma parcela dos lucros na venda das drogas, a chamada “parte da polícia”. Quando havia desentendimento entre os policiais delinqüentes e os bandidos sobre os pagamentos ou a partilha, os confrontos resultantes eram geralmente apresentados pela mídia através da versão dos policiais: luta entre os agentes da lei e marginais.

O segundo acontecimento importante que contribuiu para mudar a perspectiva sobre a chamada “indústria de seqüestros” foi a divulgação pública da lista de pessoas que supostamente recebiam propinas do banqueiro de bicho Castor de Andrade. Neste caso, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MP) fez uma investigação –sem conhecimento da Polícia Civil– a partir de uma denúncia anônima, que revelou a famosa “lista do Castor”, que supostamente evidenciava o envolvimento de policiais e autoridades políticas com o jogo do bicho e o tráfico de entorpecentes. Figuravam na “lista do Castor”, entre inúmeros policiais, os nomes do então diretor da DAS, Hélio Vígio, e do delegado Otávio

Seiler, que foi diretor da mesma DAS (“Escândalo do bicho envolve 100”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 5/04/94: 3-1)¹². Vígio foi denunciado criminalmente, em maio de 1994, acusado de receber propinas de bicheiros; mesmo assim, permaneceu na direção da DAS, indo depois ser diretor da Divisão de Roubos e Furtos.

A estratégia da Polícia Civil e do governador Nilo Batista foi minimizar o impacto da “lista do Castor”. O governador não aplicou uma portaria baixada por ele, que determinava o afastamento de policiais indiciados até em inquéritos administrativos. Apesar da denúncia do MP, nenhuma sanção administrativa foi adotada contra os policiais. A Corregedoria não pediu a saída dos delegados acusados de corrupção. Somente às vésperas da intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro, Hélio Vígio e mais sete delegados da cúpula da Polícia Civil pediram demissão, por exigência do Exército (“Oito delegados da cúpula pedem demissão”, em *Jornal do Brasil*, caderno Cidade, 11/11/94: 14).

A “rede de transações colusivas”¹³ que se exhibe no episódio da “lista do Castor” parece importante para explicar a “resiliência histórica da impunidade” (Dellasoppa, 2000) nas organizações. Sob o impacto político das revelações dessa lista, o governador e a cúpula da Polícia Civil adotaram uma estratégia corporativa de autoproteção. O afastamento dos acusados de seus cargos nem ao menos ocorre. Mas, neste caso, uma intervenção “branca” das Forças Armadas – a chamada “Operação Rio” – propicia a ruptura do conluio intra-organizacional.

A formulação do problema da “indústria de seqüestros” passa a ser percebido de maneira diversa com a intervenção do MP, das autoridades políticas federais e das Forças Armadas. A mídia passa a divulgar mais intensamente a “criminalidade policial”¹⁴ como um componente da vulnerabilidade da sociedade carioca. Setores das polícias passam a ser vistos como parte do problema da “criminalidade organizada”¹⁵. Estes setores passam a ser chamados de “as bandas podres das polícias” pelas autoridades, e divulgados como tal pela mídia e formadores de opinião. Estes “policiais delinqüentes” estão envolvidos com traficantes de drogas, seqüestros e extorsão de seqüestradores e de traficantes, roubos de carros, assaltos a bancos e vendas de armas aos traficantes.

Reformulado o problema da “criminalidade organizada” para incorporar a delinqüência dos policiais civis, militares e federais, fica justificada a intervenção das Forças Armadas para restabelecer o controle sobre as áreas dominadas por narcotraficantes e seus associados, e propiciar a “limpeza das polícias”.

Na reformulação da percepção do problema contribuíram as pressões de setores empresariais. Estes possuíam informações e contatos sociais suficientes para diagnosticar que os seqüestradores, que exibiam armas longas e circulavam com facilidade pela cidade, tinham entre seus associados alguns policiais. Os esforços de setores empresariais contribuíram para a organização de, pelo menos,

duas ONGs (organizações não-governamentais) que atuaram bastante sobre o tema segurança pública. A primeira foi o Viva Rio¹⁶, que impulsionava uma campanha pública pela intervenção das autoridades federais para aumentar o controle das divisas do Estado do Rio de Janeiro, por onde passam armas e drogas contrabandeadas pelo crime organizado. A segunda ONG foi o Rio Contra o Crime, que possibilitou a implantação do “Disque-Denúncia”, que teve destacada atuação na libertação de vítimas de seqüestros e prisões de seqüestradores e traficantes, ao coletar informações da sociedade. As duas organizações tomaram iniciativas no sentido de reduzir a criminalidade real sem aumentar a violência policial. O Viva Rio enfatizou a integração social da cidade e a redução da violência policial nas favelas. O Rio contra o Crime voltou-se para prover a polícia de informações para investigações.

Estas duas organizações estiveram, desde de a sua origem, orientadas por uma perspectiva de uso da mídia para propor, questionar e cobrar a efetivação de políticas públicas. Aqui está um ponto que ainda exige mais reflexão crítica, mas pode ser resumido da maneira seguinte. A política de segurança *pública* não se articula mais fora dos meios de comunicação de massa, mas por dentro deles. As lideranças das ONGs passam a tentar pautar o espaço jornalístico, mas são, por outro lado, formatadas pela mídia. É o reconhecimento na prática dos grupos de pressão, dos movimentos sociais e das ONGs, de que o lugar da mediação do poder está contido pelos meios de comunicação. A linguagem da política se torna assemelhada à da publicidade; cada projeto político é avaliado em termos de adequação aos meios de comunicação; as campanhas e eventos são organizados para se tomarem espetáculos feitos para a cobertura da mídia. E, dentre as lideranças que emergem no Viva Rio e no Rio Contra o Crime, estão empresários da indústria jornalística e publicitários, ao lado de lideranças sociais que conquistaram a atenção da mídia, como, por exemplo, o Betinho (Herbert José de Souza). Em consequência dessas mudanças, o discurso político no Rio de Janeiro volta-se para a “imagem” positiva e para o “marketing” da “cidade internacional”, que precisa ser pacificada e feita segura para as empresas e os negócios, e para atrair os investimentos internacionais¹⁷.

Fazer de um limão uma limonada: a reforma da Divisão Anti-Seqüestro

Como reverter situações adversas e reformar instituições policiais corruptas e/ou ineficazes? Face aos seqüestros extorsivos, os tomadores de decisões na área de segurança pública no governo Marcello Alencar tiveram que se posicionar perante esta questão.

O início e o desenvolvimento da administração Alencar na área de segurança pública foram condicionados pela intervenção das Forças Armadas e da Polícia Federal no Estado, através da chamada Operação Rio¹⁸. Os objetivos da

intervenção militar foram assumidos e implementados pelo governo civil eleito, que tentou realizar tarefas que talvez só pudessem ser efetivadas durante um “regime de exceção”, com as conseqüências liberticidas que se pode antever. Freios institucionais¹⁹ e oposição política²⁰ foram sistematicamente mobilizados para evitar que uma política de “lei e ordem” se efetivasse como “militarização” da política de segurança pública. Como resultado das lutas políticas travadas, teve-se uma administração que, de fato, implementou uma “linha dura” na política de segurança pública –com respaldo popular–, mas que foi questionada e contida por seus excessos e pelos seus abusos²¹. Neste trabalho, que versa sobre a política de combate anti-seqüestros, o foco de atenção cai apenas sobre uma das linhas de atuação da administração Alencar.

Secretaria de Segurança Pública (1994-1998)

A atuação dos três secretários de Segurança Pública²² revela mais continuidades que rupturas. Todos promoveram ações na área de segurança pública interna orientados por valores, crenças e concepções oriundas da doutrina militar. Partilhavam ainda a percepção de que estavam comandando ações numa *guerra* interna. Conseqüentemente, usaram, com frequência, táticas militares como “blitzes”, “cercos”, “tomadas” e “ocupações” de morros e favelas onde se encontrava o “inimigo” (o narcotraficante pesadamente armado).

Chefia da Polícia Civil (1994-1998)

Três delegados chefiaram a Polícia Civil (Dilermano Amaro, Hélio Luz e Manoel Vidal). Hélio Luz²³ foi certamente o mais polêmico e o que mais insistiu nas diretrizes da “limpeza” da polícia, combate à violência policial e eficiência nas investigações. A Divisão Anti-Sqüestro se subordina à Chefia da Polícia Civil.

Divisão Anti-Sqüestro (DAS) (1995-1998)

A promessa do governador Marcello Alencar era prender pelo menos um dos chefões do crime organizado logo nos primeiros quinze dias de governo (“Novo governo quer mostrar serviço com prisão de chefões”, em *Folha de São Paulo*, editoria nacional, 31/12/1994: 1-14). Além dos traficantes de drogas, havia um bandido especializado em seqüestros extorsivos que era prioridade absoluta: Miguelzinho (Miguel Alves da Silva Neto). De acordo com a DAS, Miguelzinho era o mais atuante seqüestrador do Estado, tendo inovado em técnicas e organização²⁴. A trajetória desse importante seqüestrador servirá para ilustrar, ao final desta análise, as dificuldades que ainda pairam sobre a avaliação da depuração e modernização da DAS entre 1995 e 1998.

Dez delegados chefiaram a DAS durante a administração do Governador Marcello Alencar²⁵. O período de maior rotatividade foi o ano de 1995, em que passaram cinco delegados pela chefia da DAS. Este foi o ano em que houve o maior número de seqüestros registrados. Em 1997, quatro delegados chefiaram a DAS, sendo que nos meses de setembro e outubro ocorreu também uma “onda de seqüestros” que justificou as mudanças no comando.

DAS: a imagem inicial e a trajetória da modernização

A DAS, no início do governo Marcello Alencar, espelhava a imagem do delegado Hélio Vígio, que a dirigiu durante dois anos (1992-94). Em agosto de 1993, ocorreu o desaparecimento do funcionário da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) Jorge Antônio Carelli, que supostamente teria sido seqüestrado e assassinado por agentes da DAS. Este caso recebeu grande cobertura jornalística e comprometeu ainda mais Vígio, que já acumulava inúmeras acusações de arbitrariedades. Em 1994, a “lista do Castor” somou à sua fama de truculento a de corrupto. A imprensa revelava ainda que Vígio vendia serviços clandestinos de segurança pessoal e patrimonial a empresários e executivos. Sua equipe pedia dinheiro às famílias de vítimas de seqüestro, a título de despesas com equipamento. Seqüestradores eram extorquidos mesmo com a vítima ainda no cativeiro, como no caso do empresário José Alves Lavouras, executado em abril de 1993 após o pagamento de dois resgates (“Hélio Vígio: um delegado de métodos truculentos”, em *Jornal do Brasil*, caderno cidade, 27/08/1995: 29). Na saída de Vígio foram levados os arquivos e documentação dos seqüestros, ficando a DAS apenas com a memória viva de policiais que lá trabalharam (Fernandes & Carneiro, 1995: 42).

A Operação Rio, realizada pelas Forças Armadas, não conteve as atividades dos seqüestradores. Ao contrário, em comparação com o verão anterior, ocorreu um aumento de 171% das ocorrências de extorsão mediante seqüestro (um total de 46 casos) (Fernandes & Carneiro, 1995: 42).

A primeira reação da nova Administração foi “colocar um delegado com uma faca na boca” –um Rambo– na direção da DAS. Esta frase, atribuída ao governador Marcello Alencar, sugeria qual a diretriz que se deveria seguir.

Cerca de 150 policiais²⁶ foram postos à disposição do novo diretor da DAS, Ícaro da Silva, e o órgão mudou-se da Barra da Tijuca (zona sul) para a Praça Mauá (zona portuária). Todos os novos policiais partilhavam da mesma inexperiência em investigações sobre seqüestros extorsivos, segundo depoimento de delegados que lá estavam na época. Apesar das promessas públicas do governo²⁷, não foram enviados os recursos necessários para aparelhar a DAS com equipamento de comunicação (celulares, aparelhos de rastreamento de chamadas telefônicas, rádios, computadores, etc.). O equipamento de comunicação e rastreamento de chamadas que era usado foi “cedido pela Telerj”. Sem informação arquivada sobre redes de seqüestradores²⁸, sem

experiência em investigações sobre seqüestros, e ainda sem equipamentos de comunicação adequados, a atuação da DAS estava condenada ao fracasso. Isto numa conjuntura em que o governador cobrava êxito nas investigações sobre seqüestros, como a do empresário Queiroz Galvão, um dos proprietários de uma importante construtora carioca. Mas, além dessas deficiências, permaneciam na instituição policiais da “banda podre” que estavam envolvidos com seqüestros (Caldeira, 1997: 206). Desgastado e irritado com a inoperância e corrupção na DAS, o governador Marcello Alencar anuncia que vai extinguir a instituição, sem nem mesmo consultar o seu Secretário de Segurança, que, constrangido, pede demissão. Esta crise, que quase leva à extinção da DAS, indica a gravidade da situação em maio de 1995.

O novo secretário de Segurança Pública é o general Nilton Cerqueira, que indicou logo o delegado Hélio Luz como novo titular da DAS, com o encargo de depurar a instituição e torná-la eficiente no combate aos seqüestros. Perguntado por um repórter sobre o que mudaria na DAS sob a sua chefia, respondeu com uma frase que ficou famosa: “A partir de agora a Anti-Seqüestro não seqüestra mais” (“Secretário ordena devassa completa na DAS: Hélio Luz, novo titular da Divisão Anti-Seqüestro, assume e avisa que acabou a fase que policiais participavam dos crimes”, em *Jornal do Brasil*, 30/05/95: 20).

O que fez o delegado Hélio Luz para buscar eficiência e estancar a corrupção na DAS? De acordo com seu próprio depoimento, primeiro, havia falta de controle sobre os policiais lotados na DAS, que estavam divididos em equipes que trabalhavam de forma inteiramente dispersa. Era necessário restabelecer o controle sobre o que estava sendo feito²⁹. Segundo, era preciso impedir a livre circulação no interior da DAS de representantes de empresas privadas, algumas até estrangeiras, que vendiam seguros contra seqüestro para empresários. Estes seguros não são permitidos por lei, porém estavam crescendo, e inúmeros empresários compravam esta proteção. Em conseqüência, quando se dava o seqüestro de um segurado, a seguradora pagava à família da vítima o seguro e assumia as negociações. Terceiro, era necessário acabar também com o trânsito livre de advogados especializados em negociações às dependências da DAS, pois esta atividade visava o pagamento do resgate aos seqüestradores. Com a soltura da vítima após o pagamento, o caso estava encerrado e o advogado podia receber seus honorários. Mas se tornava impossível uma investigação policial sobre o caso, e conseqüentemente, a “indústria de seqüestros” só tenderia a crescer.

Como se coibiu o acesso de representantes de empresas de seguro e de advogados especializados em negociações? Eles passaram a ficar na portaria da DAS, segundo Hélio Luz. Conforme sugere o estudo de Emílio Dellasoppa (2000), um dos ingredientes das operações de conluio que se verificam nas organizações e instituições brasileiras, consiste em uma “restrição ao uso de legítimos recursos disponíveis”. O tomador de decisões poderia aplicar rigorosamente a lei, inclusive usando de sanções severas, porém opta por afastar a questão do seu campo

imediatamente de controle, e sinalizar que de agora em diante os limites de tolerância são mais severos. Esta escolha é feita provavelmente com fundamento numa lógica de prudência e em nome da estabilidade institucional. Este estilo de controle administrativo pressupõe que as mudanças sejam efetivamente negociadas. Os atores institucionais que participam da re-pactuação das regras de convívio e de cooperação aceitam –pelo menos enquanto perdurar a correlação de forças políticas– orientar-se pelas novas diretrizes. Por outro lado, os que se submetem à observância dessa forma de controle têm a expectativa de que não sofrerão o “rigor da lei”. Em seu livro, Hélio Luz menciona que, ao assumir a DAS, fez a advertência seguinte ao general Nilton Cerqueira, secretário de Segurança Pública:

– General, aquilo lá tem muita corrupção e não há como dizer que eu vou chegar e parar imediatamente com os seqüestros. Até porque há policiais envolvidos.

Cerqueira o tranqüilizou:

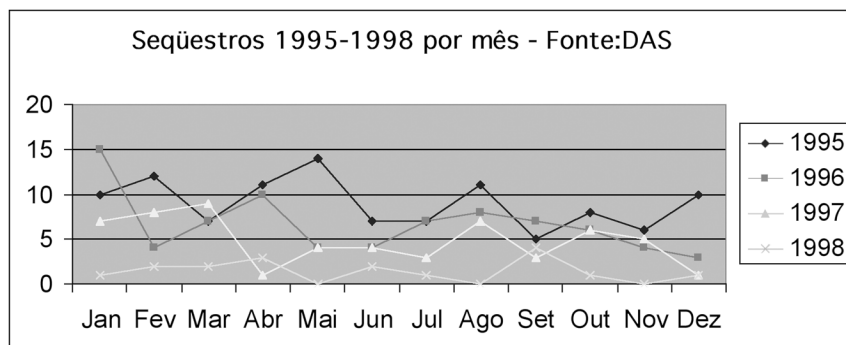
– Não vou te cobrar resultados a curto prazo. Quero só que você estanque a corrupção e mantenha a delegacia sob controle. Depois nós examinamos o que tem de ser feito a mais (Benjamin, 1998: 53).

Este exemplo aponta para a necessidade analítica de vislumbrar que nas organizações realmente existentes ocorrem relações complexas e pouco transparentes para os observadores externos, entre os atores e o sistema organizacional. No centro desta perspectiva estão as questões relativas à distribuição do poder dentro da própria organização, como, por exemplo, de que maneira os atores buscam maximizar seus recursos³⁰ e liberdade de ação através das mais diversas formas.

A gestão de Hélio Luz na DAS foi breve, mas possibilitou que mudanças ocorressem. Primeiro, as equipes de investigação foram alteradas. Vinte e cinco novos policiais –dos quais cinco delegados–, todos oriundos da CISP (Central de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública), passaram a integrar a DAS. Ao todo, eram doze delegados chefiando grupos de seis a oito agentes. Inicialmente cada delegado acompanhava um caso, com sua equipe. Porém o número crescente de ocorrências fazia com que se acumulassem casos, e até que houvesse maior cooperação entre os delegados em casos que pareciam estar ligados à mesma quadrilha de seqüestradores. Segundo, houve a mudança física da DAS para o Leblon (zona sul), onde veio a partilhar o prédio construído por hoteleiros para funcionamento da Delegacia Especializada no Atendimento a Turistas (DEAT). Terceiro, alguns delegados vão, pela experiência em sucessivas investigações, aprimorando técnicas voltadas a monitorar e orientar as negociações em torno do resgate pedido, e, eventualmente, rastrear e capturar o sequestrador que conduz a negociação. Novos equipamentos chegam, para aumentar o controle sobre as comunicações telefônicas efetuadas. Algumas investigações bem-sucedidas começam a ocorrer.

O delegado Alexandre Neto, indicado por Hélio Luz para a direção da DAS, teve pelo menos um momento a comemorar: a prisão de integrantes de três quadrilhas de seqüestradores e a recuperação de R\$ 40 mil referentes a pagamentos de resgate³¹. Mas a onda de seqüestros era crescente, e os insucessos da DAS nas investigações sobre os três seqüestros de estudantes –filhos de empresários importantes: Eduardo Gouveia Vieira, Carolina Dias Leite e Marcos Fernando Chiesa– no dia 25 de outubro de 1995, vão levá-lo à demissão (“Negligência derruba o chefe da Anti-seqüestro: Alexandre Neto será exonerado devido a desleixo de equipe da DAS na checagem de denúncia sobre cativo de Marcos Chiesa”, em *Jornal do Brasil*, 03/11/1995: 14).

No final de outubro de 1995, a crise estava no auge. O governador chegou a sugerir que estavam querendo desmoralizar o seu Governo: “Esses seqüestros são uma forma de desafiar meu governo. Eu aceito esse desafio. Guerra é guerra e, se for preciso, eu vou para guerra”, disse (“Governador acredita em complô”, em *Folha de São Paulo*, editoria Cotidiano, 26/10/95: 3-7). Havia suspeita de participação de policiais civis (“Governador acredita em complô”, em *Folha de São Paulo*, editoria Cotidiano, 26/10/95: 3-7) e militares³² nos seqüestros.



Na mobilização para capturar seqüestradores e suspeitos de participação em seqüestros, chegou-se a colocar 500 policiais na DAS, no auge dessa crise. Muitas prisões foram efetuadas no período 1995-98, como o gráfico abaixo indica.

Cuadro 5

Ano	1994	1995	1996	1997	1998*
Presos em flagrante e mandados de prisão cumpridos	29 (de 19/4 à 26/12)	146	123	109	134
Seqüestradores indiciados e com prisão preventiva decretada		41	86	33	

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Subsecretaria de Planejamento Operacional.

A intensidade da crise gerada pelos seqüestros de outubro de 1995 propiciou a mudança do diretor da DAS, porém sem mudar substancialmente as equipes já montadas na organização. A rigor, mudanças estruturais na DAS só ocorreram quando foi demitido o Chefe de Polícia Hélio Luz, em setembro de 1997. Antes dessa data houve alguma circulação dos atores, porém o grupo principal era de “confiança” de Luz.

Este aspecto da dinâmica organizacional parece importante. Eventualmente, as equipes podiam não estar produzindo os resultados cobrados pela autoridade superior, principalmente na velocidade exigida pela mídia e pela sociedade. Mas existia um “crédito de confiança” dado aos policiais, e a expectativa de que as investigações sérias levariam à solução dos casos atuais e à prisão de seqüestradores envolvidos com casos antigos. A eficiência era cobrada pelas autoridades superiores, mas isto era atenuado pela rede de lealdades recíprocas que se construíram horizontal e verticalmente pelos atores e pelos grupos que operavam na organização. Estes mecanismos tornavam cooperação e comportamento previsíveis (por exemplo, que após algum desvio de conduta, falha operacional séria ou irregularidade administrativa um policial fosse afastado da organização –dependendo do grau de “visibilidade pública” do fato).

Em 1996, as equipes reunidas na DAS já evidenciavam um padrão de investigação mais moderno e aprimorado tecnologicamente, centrado na interceptação das chamadas telefônicas relativas à negociação do resgate. Foram criados “bancos de vozes” dos seqüestradores que conduziam as negociações. Os rastreamentos telefônicos eram mapeados para localizar os lugares privilegiados de atuação das quadrilhas. A orientação da negociação passou a ser feita por policiais cada vez mais especializados, ao longo dos anos, inclusive com cursos em países como Israel. A função do policial orientador tornou-se mais importante na investigação³³. Por exemplo, o orientador identificava de onde vinha a ligação e verificava se existia uma equipe de captura nas proximidades do local da chamada. Acompanhado de um familiar³⁴ da vítima, o orientador decidia se a chamada deveria ser atendida, ou não, e quanto tempo devia durar, com o objetivo de fazer surgir novas pistas para a investigação. De acordo com o posicionamento das equipes de captura dos seqüestradores, poderia haver uma tentativa de prisão. No final do período em estudo, as técnicas de posicionamento e movimentação de equipes de policiais já permitiam que uma ligação telefônica de duração de um minuto e meio a dois minutos fosse suficiente para uma captura bem-sucedida³⁵.

Após a saída da delegada Tércia Amoedo da DAS, que ocorreu após a demissão do Chefe de Polícia Hélio Luz, a direção passou para a delegada Teresinha Pereira Gomes, policial de inteira confiança do novo Chefe de Polícia, Manuel Vidal. Sem experiência em investigação de seqüestros³⁶, a delegada assumiu a DAS com poderes delegados do Chefe de Polícia para conduzir mudanças. Houve uma notável remoção de policiais³⁷, e a DAS passou a operar com cinco delegados e noventa agentes.

Talvez por mera coincidência, uma “onda de seqüestros” ocorreu exatamente durante esta gestão da DAS. No final de setembro, a imprensa voltava a soar o alarme, pois já existiam sete casos de seqüestros no mês e três outros casos eram investigados extra-oficialmente (“Seqüestros crescem no Rio”, em *Jornal do Brasil*, caderno Cidade, 2ª edição, 27/9/1997: 20). Em outubro, a situação piorou: a polícia investigava oficialmente onze casos de seqüestro, e a cobertura da imprensa ficou outra vez bastante intensa (“Onze seqüestros no Rio”, em *Jornal do Brasil*, caderno Cidade, 2ª edição, 18/10/1997: 18). Qual a novidade? Os seqüestradores vitimaram três executivos de grandes empresas³⁸.

O que se constata é que o impulso para mudanças na política anti-seqüestros está relacionada diretamente a quem é a vítima do seqüestro, e não somente ao número de vítimas, o que é importante, porque desde 1994 houve uma “banalização” desta prática delituosa. Aquilo que causa, de fato, escândalo e mobilização político-social é a vulnerabilidade de certos setores da *elite* empresarial que são atingidos pela predação delinqüente. Aliás, a história da DAS está diretamente ligada, desde o início, precisamente a esta dinâmica político-social. No governo Moreira Franco (1987-1990), ela foi criada como “Divisão” –um *status* supostamente superior às delegacias– após o seqüestro do empresário e publicitário Roberto Medina (6/6/1990). Foi uma resposta simbólica. De fato, a DAS não foi estruturada, naquele momento, para funcionar. Atendia, no entanto, aos reclamos dos setores empresariais que ameaçavam “deixar o Rio” se os seqüestros extorsivos não fossem contidos. Durante o segundo governo Brizola (1991-1994), as relações com setores de empresários da mídia, da indústria e do comércio se deterioraram enormemente. Estes setores empresariais exigiam incursões policiais sobre os morros e favelas cariocas, para restabelecer a ordem e exterminar os traficantes de drogas (que supostamente eram a fonte de todos os males) e novas práticas criminosas organizadas. A recusa da ocupação policial dos morros e das favelas cariocas está no centro deste debate sobre a política criminal. A Operação Rio veio a “federalizar” o problema, com o cerco e a ocupação dos morros e favelas pelas Forças Armadas e Polícia Federal. Mas, quando se constatou que, em relação ao verão anterior e apesar da Operação Rio, o roubo de carga havia aumentado 10%, que os roubos a banco cresceram 92% e os casos de extorsão mediante seqüestro incharam em 171%, começou a mudar a apreciação do problema. Era necessário reprimir também a “criminalidade policial”, fator decisivo na composição do chamado crime organizado. Era, enfim, crucial criar uma “nova polícia”.

A pressão empresarial³⁹ sobre o governo Marcello Alencar sempre foi muito grande e explícita em relação aos seqüestros extorsivos. No dia 15 de fevereiro de 1995, quando já se contavam 30 seqüestros no Rio de Janeiro, houve uma reunião de empresários e lideranças de entidades não-governamentais sobre o que fazer em relação à “indústria de seqüestros” (“Entidades civis avaliam combate aos seqüestros”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 16/02/95: 3-3). Nesta

época se articula uma ONG patrocinada por empresários –Rio contra o Crime– que logo depois montou um serviço, sediado junto ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, chamado “Disque-Denúncia”. As parcerias e as doações empresariais para a área de segurança pública também começaram cedo (“Empresas podem dar equipamento para polícia”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 22/03/95: 2)⁴⁰ e se mantiveram durante todo o período.

Em novembro de 1997, quando o delegado Marcos Reimão iniciou sua gestão reformista, ele contou com o apoio da ONG Rio Contra o Crime para equipar e modernizar a organização. Reimão foi indicação do Secretário de Segurança, general Nilton Cerqueira, de quem era “pessoa de confiança”, e, além de recursos tecnológicos de ponta, inovou em alguns pontos. Primeiro, quase todos os grupos e facções da Polícia Civil foram convidados, e vieram participar da nova gestão da DAS, sob o controle de Reimão. Além disso, a nova gestão incorporou policiais militares –que se destacaram, por exemplo, como orientadores de negociações. Incorporar policiais militares é uma tarefa difícil, devido às tradicionais rivalidades existentes entre as polícias. Pessoas de outras áreas⁴¹, como do Desipe, que trata do sistema penitenciário, foram também trazidas para a DAS. Este tipo de participação provou ser útil para agilizar investigações, pois existem seqüestradores que comandam suas quadrilhas de dentro de penitenciárias. Havendo alguém “de confiança” do Desipe, a DAS pode conduzir investigações dentro das penitenciárias, sem usar a linha hierárquica de pedidos de permissão e sem deixar “vazar” informações sobre o andamento da operação. Segundo, novas técnicas de acompanhamento da família da vítima foram adotadas para gerar confiança no trabalho policial. A qualidade desse atendimento é decisivo às vezes para que famílias que tenham colaborado previamente com a DAS venham a entrar em contato com famílias que relutam em ajudar na investigação. Supostamente, este acompanhamento deve ir até o julgamento do último seqüestrador preso naquele caso. Terceiro, adotou-se a diretriz de não interceptar o pagamento do resgate⁴².

A gestão de Marcos Reimão se distinguiu pelo sucesso em resolver os casos com captura de seqüestradores no cativeiro e libertação das vítimas sem pagamento de resgate⁴³. Uma frase feita pelo delegado e divulgada pela imprensa também marcou o período: “É DAS ou desce”⁴⁴.

Breve nota sobre o “Disque-Denúncia”

A partir de uma reunião realizada em fevereiro de 1995 com o recém-empossado governador Marcello Alencar, um grupo de 25 empresários –que “representavam cerca de 99% do PIB carioca”⁴⁵– decidiu criar uma organização de suporte ao governo (Associação Rio Contra o Crime). O projeto do Disque-Denúncia surgiu como um serviço patrocinado por esta ONG.

O projeto do Disque-Denúncia pretendia contribuir para a multiplicação da capacidade investigativa das polícias, ao repassar as informações (denúncias) feitas pela população. É um projeto de baixo custo –cerca de 300 mil dólares por ano⁴⁶. Três pontos são fundamentais no projeto. Primeiro, existe a garantia de anonimato do denunciante. Isto garante a segurança do informante. É útil também para as polícias, que podem alegar que obtiveram a informação pelo Disque-Denúncia mesmo quando, na verdade, tinham um informante policial envolvido na quadrilha. Segundo, o Disque-Denúncia paga recompensa. Este prêmio serve para incentivar denúncias daqueles segmentos indiferentes face às práticas delituosas, ou mesmo com envolvimento periférico com a criminalidade. A recompensa –por ser polêmica– gera ainda notícia e cobertura da mídia que poderia ter um custo financeiro vultoso neste empreendimento. Criminosos são procurados até em campanhas nacionais. A divulgação do retrato do criminoso e o anúncio da recompensa servem também para desestabilizar o ambiente do bandido: às vezes o criminoso terá que mudar de local, devido às notícias. Ao tentar restabelecer contatos, por exemplo, com familiares, alguns são presos devido à interceptação telefônica. Terceiro, o Disque-Denúncia trabalha em “parceria” com a mídia. Ele entrega as notícias e a mídia dá cobertura.

O Disque-Denúncia foi sediado na Secretaria de Segurança Pública e, como aparece no seu material de divulgação, está “diretamente ligado ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública”. Esta localização foi necessária devido ao notável descrédito da população nas polícias e em suas investigações. Na avaliação dos criadores do serviço, o povo não se interessaria em ligar para uma central de atendimento localizada num distrito policial ou num quartel da Polícia Militar. O general Nilton Cerqueira acabou se tornando um dos principais divulgadores da organização⁴⁷.

O acaso favoreceu a instalação do Disque-Denúncia. O clima de comoção popular com a violência urbana e, em particular, com os seqüestros, tornou politicamente possível operar a organização em agosto de 1995. Em setembro começou a divulgação do seu trabalho, mostrando, por exemplo, como se pode identificar uma casa suspeita de ser um “cativeiro” com uma vítima de seqüestro. A principal história de sucesso ocorreu em novembro de 1995: dois estudantes, Carolina Dias Leite e Marcos Fernando Chiesa, foram libertados a partir de denúncias recebidas.

Atualmente o Disque-Denúncia parece um serviço consolidado dentro da Secretaria de Segurança Pública⁴⁸. Mesmo assim, policiais reclamam por terem que investigar denúncias infundadas. O seqüestro do filho da empresária Vera Loyolla –que recebeu grande cobertura da imprensa– gerou 52 denúncias sobre o local do cativeiro. A DAS investigou cada uma delas. Nenhuma das denúncias estava correta.

Observações finais

Na análise da tentativa de reformar a DAS, é importante verificar em que medida foram usados mecanismos de controle institucionais e formais como sanções positivas (por exemplo, a chamada “gratificação faroeste”, que será mencionada a seguir) e negativas (como, por exemplo, advertências, afastamentos, expulsão da Polícia Civil devido a corrupção, emprego de tortura, extorsão de seqüestradores, etc)⁴⁹. No entanto, por hipótese, pode-se afirmar que parte importante das mudanças realizadas e dos resultados obtidos foi atingida através de negociações complexas, que comumente seriam chamadas de “acertos” entre os atores internos da organização⁵⁰. O grande desafio para o analista está em desvendar qual o significado prático desses acordos, que são parte importante de como manter o controle sobre a organização⁵¹.

Uma das políticas mais controversas adotadas pelo Secretário de Segurança Pública, general Nilton Cerqueira, foi a gratificação para os agentes policiais que se destacassem em ações que demonstrassem mérito especial. Exemplos de atos que justificariam a gratificação, que é definitivamente incorporada ao salário do policial: 1) localização e invasão de cativado, resgate do seqüestrado e prisão dos criminosos; 2) quando um policial, mesmo em inferioridade, reage contra criminosos e tem êxito. Essa política de gratificações seletivas foi bastante usada a partir de novembro de 1995, quando, através do decreto estadual Nº 21.743/95, entrou em vigor. A DAS recebeu um número elevado de gratificações polpudas⁵² até o final do governo Marcello Alencar, conforme indica o quadro abaixo.

Cuadro 6

Gratificações em pecúnia no período 1995-98

Ano	Policiais civis	Divisão Anti-sequestro	Nº de gratificações de 100%
1995	23	6	—
1996	210	28	26
1997	297	4	3
1998	533	69	5
Total	1063	107	34

Fonte: Relatório enviado à Comissão Especial contra a Violência e Impunidade da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro⁵³

Entre as gratificações de 100% sobre o salário, em 1996, foram contemplados dois motoristas e um escrivão. Todas as outras premiações foram dadas a detetives. Porém não foi possível, neste momento da pesquisa, saber qual foi o ato que justificou a gratificação. Mas, pode-se constatar que os policiais da DAS tiveram um grande incentivo financeiro para melhorar sua atuação investigativa.

Um índice para avaliar o aprimoramento da atuação investigativa da DAS poderia ser em que medida o uso de violência letal diminuiu. No banco de dados construído a partir de notícias de jornais e revistas encontra-se uma informação que poderia parecer paradoxal. Nos dois primeiros anos do período analisado (1995-1996), foram noticiados três supostos seqüestradores mortos. No segundo biênio (1997-1998), foram noticiadas mortes de doze supostos seqüestradores. Este aspecto do levantamento merece mais aprofundamento e, em particular, análise de dados oficiais –aos quais, por enquanto, não foi permitido acesso. Fica, no entanto, uma hipótese a ser verificada: é correta a proposição de que mais recursos tecnológicos de investigação e mais informação prévia dada ao policial levam necessariamente à redução do uso letal da força?

As mudanças tecnológicas trazem alguns desafios ao controle penal. Nos últimos anos, os cariocas vêm exibindo cada vez mais telefones celulares. Dentre as várias ofertas estão os telefones celulares pré-pagos, que se tornaram os preferidos dos seqüestradores. “A polícia não consegue rastrear ligações de telefones pré-pagos, porque não sabemos quem é o dono do aparelho”, explicou recentemente o Secretário de Segurança Pública, coronel Josias Quintal (“Rio pede à União cadastro para celular pré-pago: esse tipo de telefone tem sido usado em seqüestros pela dificuldade de rastrear ligação”, em *Estado de São Paulo on line*, 14 /10/1999). Em janeiro de 2000, uma lei estadual obrigou as operadoras de telefonia celular a montar um cadastro, onde deverão constar todos os dados pessoais do usuário que comprar o aparelho por este sistema (“Cadastro identificará os usuários de telefones celulares pré-pagos no Rio: objetivo da lei sancionada por Garotinho é inibir o uso por bandidos”, em *O Globo*, caderno Rio, 12/1/2000: 18).

Por fim, uma notícia recente na imprensa veio a questionar se a depuração das polícias foi efetivamente realizada. No início do governo Marcello Alencar, o principal alvo da DAS era o seqüestrador Miguelzinho, que continuou a praticar seqüestros importantes durante todo o ano de 1995. Depois Miguelzinho desapareceu e a polícia divulgou que ele tinha sido morto. Surpreendentemente, em dezembro de 1999, Miguelzinho foi preso em Recife, no Nordeste brasileiro. Seus depoimentos à DAS e à imprensa fizeram remexer o tema das extorsões policiais aos seqüestradores. Ele revelou que precisou pagar R\$ 1,2 milhão a policiais civis, em 1995, para fugir do Rio de Janeiro⁵⁴. Fecha-se um círculo em torno do tema do envolvimento de policiais com delinquentes⁵⁵, que é um problema crucial na atual discussão brasileira sobre o chamado “crime organizado” (a respeito, ler Caldeira, 1998: 13-37).

Bibliografia

- Amorim, Carlos 1995 *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado* (Rio de Janeiro: Record).
- Benjamin, Cid 1998 *Hélio Luz: um xerife de esquerda* (Rio de Janeiro: Contraponto: Relume-Dumará).
- Brasiliano, Antonio Celso Ribeiro & Hekel de Miranda Raposo 1997 *Seqüestro... como se defender* (Rio de Janeiro: Forense).
- Caldeira, Cesar 1994 “Segurança pública e cidadania: as instituições e suas funções no Brasil pós-Constituinte”, em *Revista Archè* (Rio de Janeiro) Nº 9.
- Caldeira, Cesar 1996 “Operação Rio e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica”, em Reis, Elisa; Maria Hermínia Tavares de Almeida & Peter Fry (coords.) *Política e cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas* (pp. 50-74) (São Paulo: Hucitec-Anpocs).
- Caldeira, Cesar 1997 “Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-96”, em *Revista Brasileira de Ciências Criminais* (Rio de Janeiro) Nº 20.
- Caldeira, Cesar 1998 “Política de segurança pública no Rio: apresentação de um debate público”, em *Revista Archè* (Rio de Janeiro) Nº 19.
- Cerqueira, Nilton 1998 “Realizações de três anos de administração”, em *Revista Archè* (Rio de Janeiro) Nº 19.
- Dellasoppa, Emilio 2000 “Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: marco teórico e abordagem metodológica”, estudo apresentado na *1ª Reunião do Grupo Violência e Sociedade da Clacso* (Caracas: Clacso/Lacso).
- Fernandes, Rubem César & Leandro Piquet Carneiro 1995 *Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisas do ISER).
- Fundação CIDE 1998 *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação CIDE.
- Garotinho, Anthony 1998 *Violência e criminalidade no Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública* (Rio de Janeiro: Hama).
- Ventura, Zuenir 1994 *Cidade partida* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Zaffaroni, Eugênio Raúl & José Enrique Pierangeli 1997 *Manual de direito penal brasileiro: parte geral* (São Paulo: Revista dos Tribunais).

Notas

1 Esta pesquisa foi iniciada em 1995. Foi criado um banco de dados baseados em notícias sobre seqüestros de três jornais do Rio de Janeiro (*Jornal do Brasil*, *O Globo* e *O Dia*) e dois de São Paulo (*Folha de São Paulo* e *Estado de São Paulo*), do ano de 1989 até hoje. Foram conduzidas inúmeras entrevistas com delegados e detetives da DAS, e com autoridades da área de segurança pública, sobre os seqüestros extorsivos.

2 Em entrevistas, os policiais citam, tipicamente, o caso de alguém que sumiu de casa, por uns dias, para se encontrar com a amada, e a esposa registrou a ocorrência como seqüestro extorsivo.

3 Esses números correspondem ao apresentados no estudo *Criminalidade, Drogas e Perdas Econômicas no Rio de Janeiro*, sendo que o ano de 1989 consta também da série com 39 vítimas de extorsão mediante seqüestro (Fernandes e Carneiro, 1995: 22). Outra série estatística que apresenta pequena variação com esta foi oferecida pela SESP, Chefia de Polícia Civil, e encontra-se publicada em Caldeira (1997: 218).

4 Em texto entregue na ocasião de sua palestra, em maio de 1997, na Universidade Candido Mendes-Ipanema, Nilton Cerqueira indicou o número de 46 seqüestros para o ano de 1990 (1998: 128).

5 Em 1999, foram registrados 18 casos de extorsão mediante seqüestro no Rio de Janeiro (“Estatísticas mostram o crescimento da violência”, em *O Globo*, caderno Rio, 12/01/2000: 19). Por fim, deve-se notar que as discrepâncias estatísticas não ocorrem apenas em relação a “extorsão mediante seqüestros”. As estatísticas de roubos e furtos de veículos no mês de janeiro de 2000 têm três números diferentes –do Governo do Estado do Rio (Proderj), do Sindicato das Seguradoras e do Diário Oficial do Estado (Cf. “Roubo de carros tem estatísticas conflitantes”, em *O Globo*, caderno Rio, 15/02/2000: 19).

6 “Chamamos ‘sistema penal’ ao *controle social punitivo institucionalizado*, que na prática abarca desde que se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que se impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários, e define os casos e condições para esta atuação” (Zaffaroni e Pierangeli, 1997: 70).

7 Existe também uma modalidade de *seqüestro rápido*, que ficou conhecido, devido ao senso de humor do carioca, como “overnight”, um tipo de operação financeira que rendia lucros de um dia para o outro. Comerciantes e médios industriais são as vítimas preferidas para esta modalidade de seqüestro extorsivo. As vítimas são libertadas em poucos dias e valor dos resgates não costuma ser muito alto. Hélio Luz, em livro-depoimento, estimava que 50% desses casos não eram comunicados à polícia (Benjamin, 1998: 56).

8 O tipo penal do “roubo” ficou assim.

Art. 157 - Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º - Na mesma pena incorre quem, logo depois de subtraída a coisa, emprega violência contra pessoa ou grave ameaça, a fim de assegurar a impunidade do crime ou a detenção da coisa para si ou para terceiro.

§ 2º - A pena aumenta-se de um terço até metade:

I - se a violência ou ameaça é exercida com emprego de arma;

II - se há o concurso de duas ou mais pessoas;

III - se a vítima está em serviço de transporte de valores e o agente conhece tal circunstância.

IV - se a subtração for de veículo automotor que venha a ser transportado para outro Estado ou para o exterior;

* inciso IV acrescentado pela Lei nº 9.426, de 24 de dezembro de 1996.

V - se o agente mantém a vítima em seu poder, restringindo sua liberdade.

* inciso V acrescentado pela Lei nº 9.426, de 24 de dezembro de 1996.

§ 3º - Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de 7 (sete) a 15 (quinze) anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, sem prejuízo da multa.

9 Esta observação vem do então chefe de operações da DAS, inspetor Placídio Guimarães. Na época desta declaração haviam sete pessoas seqüestradas no Rio de Janeiro (Cf. “Quadrilhas cariocas de tráfico controlam indústria de seqüestros”, em *Folha de São Paulo*, 12/02/1994: 3-3). O único livro publicado sobre seqüestros extorsivos foi escrito por dois delegados da Polícia Civil –sendo um carioca (Hekel Raposo)– e define o problema assim: “No Brasil, particularmente no Rio de Janeiro, na estrutura do crime de extorsão mediante seqüestro, vamos encontrar, com raríssimas exceções, a figura do traficante de drogas como autor intelectual, o fornecedor do armamento e/ou o financiador da empreitada, reunindo, na verdade, bandidos ligados a outros tipos de crimes, tais como ladrões de automóveis ou de bancos, que se juntaram para realizar seqüestros e assim equilibrar as finanças das chamadas “bocas de fumo ou bocas de drogas”. Nesta formulação do problema não está presente a delinqüência policial (Brasiliano & Raposo, 1997: 7).

10 Outra atividade constantemente mencionada pelos policiais são os assaltos a bancos.

11 Na verdade, o governo Brizola havia redefinido a seletividade do uso do “sistema penal” e, conseqüentemente, rompido com uma persistente noção de “ordem pública” na qual os “suspeitos de sempre” são os favelados e residentes das áreas pobres e periféricas da cidade.

12 A Procuradoria Geral de Justiça entrou com ação civil ordinária contra o delegado Otávio Seiler, pedindo a perda do seu cargo e o seqüestro de seus bens. Seiler foi acusado de enriquecimento ilícito (“Procuradoria entra com ação contra delegado”, em *Folha de São Paulo*, caderno Brasil, 07/05/94: 1-10). Nilo Batista, Secretário de Polícia Civil do governo Brizola, e recém-empossado como Governador do Estado do Rio de Janeiro, aparecia também na lista do banqueiro do bicho carioca, Castor de Andrade. Supostamente, Batista teria recebido contribuições na campanha eleitoral de 1990. Batista negou ter recebido qualquer dinheiro do bicheiro para sua campanha em 1990. O Procurador Geral do Estado, Biscaia, afirmou que não havia evidência de que Nilo efetivamente recebeu o dinheiro e que, como autoridade, Nilo sempre apoiou o combate contra a contravenção (Cf. “Nilo e Maia estão na lista do bicho”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 04/04/94: 3-1).

13 A expressão é de Emílio Dellasoppa (2000).

14 Outro acontecimento que marcou a sociedade carioca foi a Chacina da Candelária, de 23 de julho de 1993: policiais matam oito meninos de rua no Rio de Janeiro.

15 O envolvimento de policiais em redes criminosas veio sendo cada vez mais divulgado pela imprensa ao longo das décadas. Em 1987, a revista *Istoé* publicou uma avaliação que teria sido passada pelo Ministério do Exército ao governador Moreira Franco, segundo a qual 40% do contingente de 16 mil homens da Polícia Civil e 30% dos 45 mil policiais do Rio de Janeiro estariam, de alguma forma, envolvidos com a criminalidade (Cf. *Istoé*, 2/9/1987). Sete anos depois, numa reportagem muito citada para indicar o quadro de desorganização do setor da Segurança Pública estadual, a revista *Veja* citava um “dossiê que revela que 70% da Polícia Civil e 20% da Polícia Militar são corrompidas” (Cf. *Veja*, 23/11/1994: 80).

16 Sobre a criação do Viva Rio em setembro de 1993 e suas atividades iniciais, ver Ventura (1994). Viva Rio foi um dos principais articuladores da Caminhada pela Paz, realizada no dia 28 de novembro de 1995. Esta manifestação foi principalmente impulsionada pela “onda de seqüestros” que atormentava os cariocas.

17 O projeto do Rio de Janeiro como “cidade internacional” foi discutido em Caldeira (1997: 194- 204).

18 Sobre os aspectos jurídicos e políticos da Operação Rio, ler Caldeira (1994, 1996).

19 Dentre estes freios usados, destacaram-se dois: 1. As atividades da Comissão Especial de Segurança Pública, presidida pelo deputado estadual Carlos Minc (PT), que conseguiu ampliar o debate público e exerce algum

monitoramento sobre a atuação das polícias, para além do *âmbito corporativo-policial e do Executivo*. Além de iniciativas legislativas, a Comissão promoveu ações coordenadas entre o Legislativo e a Secretaria de Segurança Pública, como o “Disque Tortura”, para recebimento de denúncias, e uma campanha chamada “Operação Varredura”, destinada a retirar instrumentos destinados a torturas de prédios policiais. 2. As atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Violência Policial, presidida pelo deputado estadual Edmilson Valentim (PC do B).

20 Merece destaque a articulação criada por entidades da sociedade civil, durante a Operação Rio, que foi chamada de “Fórum Permanente contra a Violência”. Ver Caldeira (1996: 61-62).

21 Este tema é discutido em Caldeira (1997).

22 Os três secretários foram: o general-de-brigada, da reserva, do Exército Euclimar Lima da Silva (1/1/95 até 16/5/1995); o general Nilton Cerqueira (17/5/1995 até 4/4/1998) e coronel do Exército Noaldo Alves da Silva (até o final da administração Marcello Alencar).

23 Hélio Luz foi chefe da Polícia Civil de julho de 1995 a setembro de 1997.

24 Pelo menos onze seqüestros foram atribuídos pela DAS à organização de Miguelzinho até o final de 1994. As vítimas seriam: Antônio Correia Barbosa –dono da Viação São Silvestre, seqüestrado em novembro de 1992; Ozualdo Gonçalves– dono da Transportes Atrevida, levado em maio de 1994; Francisco Nancy –seqüestrado na Casa de Saúde São Judas Tadeu, em Itaboraí, em dezembro de 1994; Antônio Lopes da Silva Cunha– dono dos supermercados Dallas e Rainha, levado em outubro de 1994; Parker Gilbert Cavalcanti –proprietário da agência de automóveis Telecar, seqüestrado em março de 1992; José Eduardo Ozório– dono da concessionária Auto Modelo, levado em setembro de 1992; Manoel Veiga Tiago –dono da Transportes Campo Grande, seqüestrado em Bangu em julho de 1993; Humberto Stor– proprietário da Viação Ideal, seqüestrado em Nova Iguaçu em novembro de 1993; Wagner José Abrahão –sócio da agência de turismo Stella Barros, seqüestrado em março de 1994, em Xerém; Hayrton Bassini– levado na Rio-Teresópolis, em março de 1994; Manoel Alves Lavoura –dono da Viação Trel, seqüestrado em junho de 1994.

25 Foram diretores da DAS em 1995 os delegados: Antônio Agra Lopes (até 21/2/1995); Ícaro da Silva (até 27/5/1995), Hélio Luz (até 5/7/1995), Alexandre Neto (até 4/11/1995) e Paulo Roberto Maiato (até 25/1/1996). Em 1996, a DAS teve três delegados como diretores: Paulo Maiato, Antônio das Graças Francisco Ragozzo (até 20/3/1996), Herald Paquett Spíndola Filho, e em 1997 teve quatro: Herald Paquett Spíndola Filho (até abril), Tércia Amoedo (até 14/09/1997), Terezinha Pereira Gomes (até 11/11/1997), Marcos Reimão. Em 1998, um delegado: Marcos Reimão (até 14 de abril de

1999). Em 1999, dois delegados: Marcos Reimão e Fernando Moraes (que ainda é titular em fevereiro de 2000).

26 A DAS tinha a estrutura seguinte: 1) um Serviço de Investigação e Operações Policiais. Dez delegados foram alocados na DAS, cada um chefiando uma equipe de dez agentes; 2) Serviço de Apoio.

27 O governo prometeu até helicóptero para a nova DAS, que seria uma delegacia especializada do primeiro mundo.

28 Quem primeiro declarou publicamente que Hélio Vígio havia levado os arquivos da DAS para sua empresa particular de segurança foi o Chefe de Polícia Hélio Luz. Segundo Hélio Luz, “se o Vígio entendesse de seqüestros, teria prendido algum seqüestrador. Na sua gestão a sua equipe seqüestrava. Herdamos a Divisão sem um arquivo de seqüestradores. “Não houve sequer uma condenação dos detidos pelo Vígio”, *Jornal do Brasil*, “‘Shadow Cabinet’ dá primeira gafe”, 13/1/1996: 20.

29 Hélio Luz trouxe para a DAS as primeiras viaturas policiais descaracterizadas. Até aquele momento as investigações sobre suspeitos eram conduzidas por policiais que transitavam alertando a todos sobre suas atividades!

30 Um exemplo está na prática de policiais armazenarem informações e não partilharem o que sabem com os colegas de trabalho.

31 A recuperação do resgate parecia uma novidade importante. “Recuperação de resgate faz divisão comemorar”, *Folha de São Paulo*, editoria Cotidiano, 25/08/95: 3-4.

32 “A DAS preparou uma lista com os nomes de 25 policiais militares da ativa suspeitos de integrar quadrilhas responsáveis pelos seqüestros que vêm ocorrendo no Rio de Janeiro” (“Rio faz lista de 25 PMs suspeitos”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 14/11/95: 3-1).

33 O orientador também visa reduzir o valor do pagamento do resgate. No entanto, ao contrário do negociador particular, o orientador pode prolongar a negociação com o objetivo de aumentar as pistas necessárias para a captura dos seqüestradores, sem pagamento do resgate.

34 O policial que orienta a negociação não fala diretamente com os seqüestradores.

35 Estas capturas são realizadas por policiais que dirigem motocicletas –com grande habilidade para superar os problemas de trânsito do Rio de Janeiro. Em 1998, cerca de sessenta por cento dos casos começavam a ser resolvidos com a captura do negociador. Depois de preso, a autoridade policial pode negociar a delação do restante do grupo com o seqüestrador capturado. A redação determinada pela Lei Nº 9.269, de 2 de abril de 1996, para o § 4º do

Código Penal, permite este procedimento nos casos de “extorsão mediante seqüestro”. Cf. Código Penal, art. 159, § 4º - Se o crime é cometido em concurso, o concorrente que o denunciar à autoridade, facilitando a libertação do seqüestrado, terá sua pena reduzida de um a dois terços.

36 Durante o tempo que trabalhou na Polícia Civil, a delegada esteve em algumas delegacias distritais e na Corregedoria, trabalhando com o recém-nomeado Chefe de Polícia, Manoel Vidal.

37 Isto possivelmente atrapalha a investigação de vários seqüestros que estavam sob acompanhamento de policiais removidos.

38 Os seqüestrados VIP eram: Sônia Machado Jardim, diretora-financeira da Editora Record –que fez com que o fato tivesse divulgação internacional, via rede empresarial cultural–, seqüestrada dia 16/10/1997; Rosane Manela, filha do dono da De Millus, seqüestrada dia 13/10/1997; o empresário de transportes (aviações Acari e Transmil) Walmir Fernandes do Amaral, seqüestrado dia 13/10/1997.

39 A pressão vinha do empresariado local e internacional. Executivos de empresas estrangeiras instaladas no Brasil cobraram, em reunião com o secretário estadual de Segurança do Rio de Janeiro, general Nilton Cerqueira, no dia 5 de julho de 1995, garantias para o empresariado interessado em investir no Estado. Em encontro promovido pela Câmara de Comércio Americano no Brasil, Cerqueira foi informado de que as multinacionais hesitavam em se instalar no Rio de Janeiro por temerem principalmente os seqüestros. O secretário foi questionado por 60 executivos de empresas como IBM, Coca-Cola, Shell, Texaco, Unisys e Xerox (Cf. “Multinacionais pedem segurança no Rio”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 6/07/1995: 3-3).

40 O general Cerqueira chegou a dizer que a polícia não tinha aparelhos eletrônicos capazes de identificar de onde partiam os telefonemas dos seqüestradores (Cf. “Multinacionais pedem segurança no Rio”, em *Folha de São Paulo*, caderno Cotidiano, 06/07/1995: 3-3). Esta ajuda foi depois obtida.

41 Cresceu também o intercâmbio como Ministério Público, as Forças Armadas e a Polícia Federal.

42 A tentativa de interceptação do pagamento do resgate gera alto risco para a vítima, porque é muito difícil capturar todos os seqüestradores que estão envolvidos na operação. Os policiais são atualmente orientados para filmar e fotografar os seqüestradores.

43 Entre novembro de 1997 e março de 1999, a gestão de Reimão investigou 21 casos de seqüestro. Foram resolvidos 17 casos com estouro de cativo e sem pagamento de resgate. Quanto aos outros quatro casos: 1. Em um caso houve pagamento de resgate, que posteriormente foi recuperado (180 mil

reais); 2. Em um caso a vítima fugiu do cativo; e 3. Em dois casos o resgate foi pago e as vítimas libertadas pelos seqüestradores.

44 A frase é entendida como um desafio: ou o seqüestrador se rende à DAS ou desce para a vala, ou seja, vai morrer. Em matéria mais recente, a imprensa ainda lembrava a frase (Cf. “Roubo de carro é alvo de Reimão”, em *O Dia on line*, 15 /04/1999).

45 Expressão usada por Zeca Borges, diretor do Disque-Denúncia, em palestra na Candido Mendes em novembro de 1999, ao contar a história da organização.

46 Dentro do orçamento dedicado à Segurança Pública, é quase insignificante. Por envolver pouco dinheiro, talvez não tenha conseguido ser implantado em outros Estados da Federação. Dez por cento de pouco dinheiro não costuma interessar a alguns políticos e administradores.

47 Esta ONG não conduz investigações policiais. As informações são passadas para o CISP (Central de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública). Por isso, é curioso que seja noticiado que, no recente caso da prisão de um dos mais importantes seqüestradores do Rio –o Miguelzinho–, o superintendente da Associação Rio Contra o Crime tenha *acompanhado o depoimento* do bandido em Recife (ler: “Seqüestrador preso em Recife tem medo de voltar para o Estado do Rio”, em *O Globo*, 2ª edição, caderno Rio, 22/12/1999: 24).

48 O serviço atende todas as denúncias, vinte e quatro horas por dia. Atualmente há uma crescente segmentação no atendimento. Só para dar um exemplo, em média o Disque-Denúncia recebe 159 denúncias de violência familiar e oferece até um plantão com advogados, para aconselhamento e orientação das vítimas.

49 Esta tarefa da pesquisa está começando a ser feita, mas os obstáculos são inúmeros. Existe uma Comissão Especial contra a Violência e a Impunidade, presidida pelo deputado estadual Carlos Minc (PT), que solicitou informações às Corregedorias da Polícia Civil e Polícia Militar sobre as sanções aplicadas aos policiais desde 1996. Foram enviados para a Comissão Parlamentar relatórios contendo estatísticas e números que não indicam a falta cometida ou onde estava lotado o policial. Este tipo de informação é praticamente inútil para o monitoramento, pelo Legislativo, do que se passa efetivamente na tentativa de se depurar as polícias.

50 Outro exemplo bastante conhecido, e controvertido, foi o acordo que Hélio Luz fez com o “grupo Astra” –que previamente era apresentado como parte da “banda podre da polícia”. Após o entendimento sobre os limites da sua atuação, o grupo Astra passa a cooperar com a Chefia da Polícia, que

supostamente tinha como missão depurar a organização policial deste tipo de “policial-delinquente” (Cf. Benjamin, 1998: 87-107).

51 As sanções aplicadas não serão geralmente severas (capazes de prejudicar a “carreira” do policial). Existe um conjunto de punições, algumas de cunho informal, que servirão para restabelecer a “ordem” negociada e os limites das condutas que serão toleradas. Toda esta dinâmica de relações de poder nas organizações é pouco transparente para a sociedade e para os analistas. Nas conjunturas de intensa crise social essas relações de conluio às vezes são percebidas como esquemas que asseguram a impunidade. Mais uma vez se recomenda o texto de Emilio Dellasoppa sobre este tema.

52 A mais elevada gratificação atribuída a um policial da DAS foi a do delegado Marcos Reimão, em 1998: cento e vinte por cento (120%).

53 O Autor agradece ao deputado Carlos Minc (PT-RJ) o acesso a este material originalmente publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

54 Miguelzinho contestou a versão da polícia de que fugira do Estado para não dividir com a quadrilha o dinheiro do resgate dos empresários Ivany Pinho e Carlos Pinho, donos do supermercado Rio, seqüestrados em outubro de 1995. Segundo Miguelzinho, três dias antes de os empresários serem soltos, policiais o encontraram e exigiram o dinheiro do resgate. O seqüestrador afirma que pagou R\$ 1,2 milhão (na época, próximo de um milhão de dólares) para escapar, e que foi depois disso que surgiu a história de sua morte (Cf. “Tenho medo de ser morto”, em *Jornal do Brasil*, 22/02/2000: 1- 21).

55 Em 1999, o tema da criminalidade policial obteve uma matéria de capa importante: “Os crimes da Polícia”, em *Veja* (4/8/1999: 84-99).