

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS – UEA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS – PPGSP**

NOHEL MARIO MELÉNDEZ REYES

**A RECONSTRUÇÃO DO CASO DE “LA TREGUA” EM EL
SALVADOR: UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL**

GESTÃO ESTRATÉGICA DA SEGURANÇA PÚBLICA
(Linha de pesquisa)

MANAUS
2019

NOHEL MARIO MELÉNDEZ REYES

**A RECONSTRUÇÃO DO CASO DE “LA TREGUA” EM EL
SALVADOR: UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL**

Dissertação apresentada à Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas, para a obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gelson de Oliveira Nascimento.

MANAUS
2019

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

M519r Meléndez Reyes, Nohel Mario
A reconstrução do caso de “La Tregua” em El Salvador: :
uma perspectiva conceitual / Nohel Mario Meléndez
Reyes. Manaus : [s.n], 2019.
238 f.: il.; 29 cm.

Dissertação - Mestrado Profissional em Segurança
Pública, Cidadania e Direitos - Universidade do Estado
do Amazonas, Manaus, 2019.

Inclui bibliografia

Orientador: Antonio Gelson de Oliveira Nascimento

1. Pandillas. 2. Trégua. 3. Ordem Pública. 4.
Homicídios. 5. El Salvador. I. Antonio Gelson de
Oliveira Nascimento (Orient.). II. Universidade do Estado
do Amazonas. III. A reconstrução do caso de “La Tregua” em
El Salvador:

Elaborado por Jeane Macelino Galves - CRB-11/463

NOHEL MARIO MELÉNDEZ REYES

**A RECONSTRUÇÃO DO CASO DE “LA TREGUA” EM EL SALVADOR:
UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL**

Dissertação apresentada à Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas, para a obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Manaus, 20 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Antônio Gelson de Oliveira Nascimento, Doutor
Orientador – Universidade do Estado do Amazonas

Edson Damas da Silveira, Doutor
Professor – Universidade do Estado do Amazonas

Walmir Albuquerque Barbosa, Doutor
Professor – Universidade Federal do Estado do Amazonas

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Programa Aliança para a Educação e Capacitação [PAEC] da Organização de Estados Americanos [OEA] e ao Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras [GCUB], com apoio da Divisão de Temas Educativos do Ministério de Relações Exteriores do Brasil e da Organização Pan-Americana de Saúde [OPS/OMS], pela confiança brindada ao momento da seleção para participar de um programa de pós-graduação no Brasil.

À Assessoria de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Amazonas [UEA] pela recepção bem-vinda e orientação nos processos iniciais, tanto dentro como fora do programa de pós-graduação.

À Coordenação e à Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da UEA pela orientação e apoio nos processos legais internos e externos, assim como sua paciência acerca do meu desconhecimento da burocracia brasileira.

À Fundação de Amparo da Pesquisa do Amazonas [FAPEAM] pelo apoio financeiro através de uma bolsa de pesquisa para cobrir os gastos relativos aos estudos de pós-graduação durante os dois anos do mestrado.

A meu orientador, o professor doutor Antônio Gelson de Oliveira Nascimento, pela confiança depositada em mim no momento de escolher meu objeto de estudo, também pelo apoio pessoal e profissional durante os últimos dois anos.

Aos integrantes da banca avaliadora da minha defesa de dissertação, os professores doutores Edson Damas da Silveira e Walmir Albuquerque Barbosa, pela dedicação e compromisso em revisar meu trabalho e pelas críticas construtivas que ajudaram a aumentar a qualidade do documento final.

Aos colegas da turma 2017 do mestrado pelo apoio mostrado no âmbito acadêmico e pessoal durante os dois anos, assim como pela confiança depositada em mim para ser o representante discente perante o Conselho Acadêmico no ano 2018.

Ao diretor do Centro de Assessoria Legal Anticorrupção de El Salvador [ALAC], Jaime López, pelo acompanhamento e assessoria no trabalho exploratório de campo.

Finalmente, e sem embargo mais importante, a meus pais, Sandra Yanira Reyes e Nohel Antonio Meléndez, pelo apoio, compreensão e amor incondicional, não somente durante os últimos dois anos, mas durante toda minha vida.

RESUMO

MELÉNDEZ REYES, Nohel. A reconstrução do caso de “La Tregua” em El Salvador: Uma perspectiva conceitual. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos) – Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2019.

Atualmente, os Estados-Nação vivenciam um processo de refutação do monopólio interno da violência legítima, assim como de seu conceito tradicional de soberania. É cada vez mais comum a emergência de atores não estatais que assumam o controle de fato em uma parte dos territórios nacionais, obrigando os Estados a planejar diferentes tipos de estratégias para não perder sua legitimidade e presença nos espaços controlados. Nesse contexto, a presente dissertação teve como objetivo estudar o fenômeno conhecido popularmente como *La Tregua* em El Salvador. Esta foi uma experiência de negociação entre o Estado salvadorenho, através de uma equipe mediadora, e as principais três organizações criminosas para a diminuição do número de homicídios. As principais categorias que constituíram o referencial teórico do presente esforço foram as de ordem pública, organizações criminosas, sistema de justiça criminal, *pandillas* e políticas públicas. Para poder realizar a pesquisa, adotou-se a metodologia qualitativa baseada nas premissas epistemológicas do interacionismo simbólico. De igual forma, foi utilizada como principal ferramenta de interpretação a Análise Secundária de Dados Qualitativos. Nesse sentido, as principais fontes de dados foram as matérias de jornais investigativos, os trabalhos acadêmicos sobre o objeto de estudo e a informação oficial do governo de El Salvador. Como resultado, fez-se, em primeiro lugar, a reconstrução das principais ações públicas feitas contra as *pandillas* em El Salvador, estabelecendo como período temporal os anos 2003-2009. Em segundo lugar, identificaram-se os elementos que constituíram os antecedentes diretos para o aparecimento do fenômeno de estudo, estabelecendo como período temporal os anos 2009-2011. Finalmente, fez-se uma reconstrução do processo opaco de negociação entre o governo salvadorenho e as principais organizações criminosas no país, estabelecendo como período temporal os anos 2011-2015.

Palavras-chave: Pandillas, trégua, ordem pública, homicídios, El Salvador.

ABSTRACT

MELÉNDEZ REYES, Nohel. The reconstruction of the case of "La Tregua" in El Salvador: A conceptual perspective. Dissertation (Master's in Public Security, Citizenship and Human Rights) - School of Social Sciences, State University of Amazonas, Manaus, 2019.

Currently the Nation-States are experiencing a process of refutation of the internal monopoly on legitimate violence, as well as of their traditional concept of sovereignty. The emergence of non-state actors who take *de facto* control in a part of the national territories is increasingly common. Forcing States to plan different types of strategies so as not to lose their legitimacy and presence in those controlled spaces. In this context, this dissertation aimed to study the phenomenon popularly known as *La Tregua* in El Salvador. This was a negotiation experience between the Salvadoran government through a mediating team, and the main three criminal organizations to decrease the number of homicides. The main categories that constituted the theoretical reference of this effort were those of public order, criminal organizations, criminal justice system, gangs and public policies. To carry out this research, a qualitative methodology based on the epistemological premises of symbolic interactionism was adopted. Likewise, the Secondary Analysis of Qualitative Data was used as the main interpretation tool. In this sense, the main sources of data were the news from investigative journals, the academic papers about the object of study and the official information of the government of El Salvador. As a result, the reconstruction of the main public actions against gangs in El Salvador was carried out, establishing the period 2003-2009. Secondly, were identify the elements that constituted the direct antecedents for the appearance of the phenomenon of study, establishing as temporal period the years 2009-2011. Finally, a reconstruction of the opaque process of negotiation between the Salvadoran government and the main criminal organizations in the country was made, establishing the period of this actions for the years 2011-2015.

Keywords: Gangs, truce, public order, homicides, El Salvador.

Lista de abreviaturas e siglas

ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
ASDQ	Análise Secundária de Dados Qualitativos
B18	Barrio 18/ Eighteen Street Gang
B18-R	Barrio 18 Facción Revolucionarios
B18-S	Barrio 18 Facción Sureños
BM	Banco Mundial
CA	Centros de Admisión
CAFÉ	Central American Fingerprint Exploitation Initiative
CAT	Centro de Antipandillas Transnacional
CCN	Consejo Criminológico Nacional
CCP	Centros de Cumplimientos de Pena
CCPA	Centros de Cumplimiento Penitenciarios Abiertos
CCPDM	Centro de Cumplimientos de Pena de Detención del Menor
CCPO	Centros de Cumplimiento de Penas Ordinarios
CCPP	Centros de Coordinación Post Penitenciarios
CCPS	Centros de Cumplimiento de Penas de Seguridad
CCR	Consejo Criminológico Regional
CE	Centros Especiales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIP	Centro de Inteligencia Policial
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CP	Centros Penitenciarios
CPrev	Centros Preventivos
CPM	Centros Penitenciarios para Mujeres
CPP	Código Procesal Penal
CRS	Congressional Research Service
CSI	Cámara de Segunda Instancia
CSJ	Corte de Suprema de Justicia
CTCES	Comitê Técnico de Coordenação para a Redução do Crime e da Violência em El Salvador
CVPEP	Cámaras de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de Pena
DGCP	Dirección General de Centros Penales de El Salvador
DIC	División de Investigación Criminal
DPLA	Departamento de Prueba y Libertad Asistida
DVI	Deuel Vocational Institute
ECF	Escuela de Capacitación Fiscal
ECJ	Escuela de Capacitación Judicial
EME	Mafia Mexicana
EP	Escuela Penitenciaria
FAES	Fuerzas Armadas de El Salvador
FBI	Federal Bureau of Investigations
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR	Fiscalía General de la República de El Salvador
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FNAP	Foro Nacional Antipandillas

FT	Fuerzas de Tarea
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUSADES	Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social
GANAN	Grão Aliança pela Unidade Nacional
GN	Guardia Nacional
GNPV	Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia
GS	Gabinete de Seguridad
GTA	Grupos de Tarea Antipandillas
GTC	Grupos de Tarea Conjunta
HPN	Hospital Psiquiátrico Nacional
ICG	International Crisis Group
IGPNC	Inspección General de la Policía Nacional Civil
ILEA	International Law Enforcement Academy
ISC	InSight Crime
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
IM	Inteligencia Militar
IML	Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”
INS	Immigration Naturalization Service
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
JP	Juzgados de Paz
JPI	Juzgados de Primera Instancia
JVPEP	Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de Penas
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LAM	Ley Antimaras
LCADGAIE	Ley para el Combate de Actividades Delicuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales
LCP	Ley de la Carrera Policial
LOFGR	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
LOJ	Ley Orgánica Judicial
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
LOPNC	Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil
LP	Ley Penitenciaria
LPDDH	Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
LPG	La Prensa Gráfica
LPJ	Ley Penal Juvenil
LPMPAAONC	Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal
LTECDCO	Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador
MLV	Municípios Livres de Violência
MND	Ministerio Nacional de la Defensa de El Salvador
MP	Ministerio Público de El Salvador
MS-13	Mara Salvatrucha 13
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador
MSS	Mara Salvatrucha Stoners
NF	Nuestra Familia
NGT	National Gang Task Force

OEA	Organização de Estados Americanos
OCT	Organizações Criminais Transnacionais
OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
OJ	Órgano Judicial de El Salvador
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPS	Organização Pan-americana da Saúde
PATI	Programa de Apoio Temporal ao Ingresso
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República de El Salvador
PH	Policía de Hacienda
PLVP	Pactos Locais pela Vida e Paz
PMA	Programa Mano Amiga
PMD	Plan Mano Dura
PME	Programa Mano Extendida
PN	Policía Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
PNJSC	Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia
PNPPS	Plan Nacional de Prevención y Paz Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSMD	Plan Super Mano Dura
RCF	Reglamento de la Carrera Fiscal
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
RIPDDH	Reglamento Interno de la Procuraduría para la Defensa de los DDHH
RLOPGR	Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR
RLP	Reglamento de la Ley Penitenciaria
RSDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SAEP	Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia
SC/CSJ	Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
SEAP	Sección Especializada Antipandillas
SNJP	Secretaria Nacional de la Juventud de la Presidencia
SP/CSJ	Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia
SUR	Southern United Raza
TI	Tribunales de Instrucción
TJ	Tribunales de Jurado
TMCL	Tribunales de Menores en Conflicto de Ley
TNI	Transnational Institute
TS	Tribunales de Sentencia
UNDOC	United Nations Office for Drug and Crime
UTE	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia

Sumário

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Problema de pesquisa	4
1.2 Delimitação do problema.....	4
1.3 Hipótese	4
1.4 Objetivos da pesquisa	5
1.5 Perguntas de pesquisa	5
1.6 Justificativa	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1. Definição de ordem pública e organizações criminosas.....	7
2.2. O sistema de justiça criminal de El Salvador	16
2.3. Reconstrução histórica das principais <i>Pandillas</i> em El Salvador	42
3 DESENHO DA PESQUISA	63
3.1. Metodologia e estratégia da pesquisa	63
3.2. Procedimentos de coleta e seleção de dados	67
3.3. Técnicas de análise dos dados	72
4 A RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DE LA TREGUA	74
4.1. Resenha das agências públicas contra as pandillas 2003-2008.....	74
4.2. As circunstâncias propiciadoras de <i>La Tregua</i> 2009-2011	95
4.3. As definições de <i>La Tregua</i> 2012-2015	116
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
REFERÊNCIAS	182
APÊNDICE	205
Lista de Figuras.....	205
Lista de Quadros	206
ANEXOS.....	210
Lista de Figuras.....	210
Lista de Gráficos.....	216
Lista de Quadros	222

1 INTRODUÇÃO

El Salvador é um país da América Central. Tem uma extensão geográfica de 21 mil quilômetros quadrados, com uma população de aproximadamente 6,5 milhões de habitantes. Segundo os dados do Banco Mundial para o ano 2017, tem uma densidade populacional de 308 habitantes por quilômetro quadrado, posicionando-o como o segundo país com maior densidade populacional na América Latina e no Caribe.

A distribuição etária, segundo os dados da Direção Geral de Estatística e Censos do Ministério de Economia salvadorenho, reflete uma população em sua maioria jovem. Na enquete anual realizada em 2015, apresentou-se que 55% da população são pessoas menores de 30 anos e somente 12% da população são pessoas iguais ou maiores de 60 anos de idade.

Por outro lado, em El Salvador existe uma longa história de violência e criminalidade. Por exemplo, quando se utiliza como base a taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes, durante os últimos 100 anos, desde 1912 até 2012, com base no estudo de Bergmann (2015), a média das taxas de homicídios nunca foi inferior a 22 óbitos para cada 100 mil habitantes. Trata-se de uma realidade alarmante se tomarmos como referência os parâmetros da Organização Mundial da Saúde estabelecidos no Informe de Desenvolvimento Humano de 2005.

Documento que estabelece o seguinte: um país com mais de 10 homicídios para cada 100 mil habitantes pode declarar-se em uma situação de epidemia de violência. Além do mais, os dados anteriores da situação de violência no país padecem de problemas de confiabilidade, isto devido à diminuição de sua qualidade conforme se retrocede na linha temporal, criando dúvidas sobre os níveis reais de violência experimentados pelo país ao longo do tempo.

Para tentar resolver esses problemas de violência e criminalidade, a abordagem pela qual se optou historicamente foi a repressão direta contra grupos sociais identificados como perigosos e, portanto, excluídos da sociedade. Esta abordagem materializou-se através de leis excludentes, concentração material da riqueza, focalização das agências públicas em setores privilegiados e da construção discursiva dos outros representados nesses excluídos.

Nesse sentido, entre o período de novembro de 2011 até fevereiro de 2015, a fim de controlar a violência e criminalidade com seus diferentes níveis, implementações e efeitos, observou-se uma abordagem de natureza diferente à da historicamente implementada. Esta abordagem teve como resultado uma diminuição dos homicídios, passando-se de 14

homicídios diários, antes de sua implementação, para 5 homicídios por dia após ser implementada.

Foi-lhe atribuído um nome por parte do discurso oficial dos diferentes atores estatais e, também, dos integrantes dos meios de comunicação, com o objetivo de articular uma estratégia de comunicação efetiva em torno dessa nova abordagem. Ainda sob críticas da capacidade de representar sua natureza, ela foi conhecida popularmente como *La Tregua*.

O objetivo deste esforço acadêmico é estudar o fenômeno conhecido como *La Tregua*, vivenciado no país de El Salvador, na perspectiva de construir uma compreensão academicamente aceitável. Em seguida, três objetivos específicos e complementares ajudarão na compreensão desse fenômeno: o primeiro vai ao encontro da reconstrução das principais ações feitas contra as *pandillas* em El Salvador, fenômeno anterior ao *La Tregua* a partir de uma abordagem histórica e social; o segundo procura analisar os elementos ou fatores que propiciaram diretamente a manifestação do objeto de estudo; e, finalmente, o terceiro objetivo específico visa propiciar a investigação das diferentes definições que se construíram em relação ao caso de *La Tregua*. Assim, estes objetivos procurarão ao mesmo tempo dar resposta às questões centrais deste estudo.

Estas interrogativas são as seguintes: quais foram as principais ações feitas historicamente contra as *pandillas* em El Salvador? Existem elementos específicos que propiciaram o surgimento do objeto de estudo? Quais são as diferentes definições que se construíram sobre o caso de *La Tregua*? Quais são os elementos de aprendizagem que podem ser obtidos desta experiência?

Estas questões transformaram-se em elementos norteadores que apresentarão a oportunidade de aprofundar-se numa experiência controversa em matéria de segurança pública. Desse modo, o presente trabalho estará dividido em cinco seções.

A primeira delas é formada pela presente introdução assim como pelo problema de pesquisa, pela delimitação desse problema e pela hipótese do pesquisador. De igual forma, pelos objetivos e perguntas que guiam sua elaboração, assim como a justificativa social e pessoal que legitimam o trabalho.

Na segunda seção é abordado o referencial teórico utilizado para desenvolver as categorias de análises que ajudarão na interpretação do objeto de estudo. Nesse sentido, desenvolvem-se as categorias de ordem pública, de organizações criminosas, do sistema de justiça criminal de El Salvador e da construção histórica das *pandillas* como organizações criminosas *sui generis* na área de América Central.

Na terceira seção, estão contidos os procedimentos metodológicos utilizados. O primeiro tópico desenvolvido é a metodologia qualitativa com base epistemológica do interacionismo simbólico e a estratégia de pesquisa do caso de estudo. O segundo tópico discorre sobre os procedimentos utilizados para a coleta e seleção dos dados. Este ponto divide-se em três tipos de fontes de dados diferentes: os documentos acadêmicos, as matérias de jornais investigativos e os dados oficiais do governo salvadorenho.

Para serem selecionados os dados de cada fonte a serem utilizados, decidiu-se pela amostragem por conveniência, aplicada de forma específica para cada fonte de dados segundo suas particularidades. O terceiro e último tópico desenvolve o mecanismo para analisar as informações coletadas. Para isso, a técnica selecionada foi a análise secundária de dados qualitativos, que será aplicada a todas as fontes de informação anteriores.

No marco da seção quatro, faz-se primeiro uma resenha das principais agências públicas de segurança implementadas em El Salvador, utilizando-se como início do corte histórico o ano 2003 por ser a primeira vez em que o Estado teve ações diretamente contrárias às *pandillas* e, como marco final, o ano 2009 pela mudança do partido político no governo. Em segundo lugar, aplica-se uma reconstrução dos elementos históricos e sociais que propiciaram ou pelo menos permitiram o surgimento do fenômeno estudado, identificando como início deste corte histórico o ano 2009 com a referida mudança do governo nacional e, como final do período, o ano 2011 com a mudança de funcionários-chave para a gestão das políticas em matéria de segurança pública.

O terceiro e último tema nesta seção é dedicado ao estudo das diferentes definições criadas até o momento sobre o caso de estudo de *La Tregua*. Identifica-se como início do período histórico o ano 2011 pela implementação de uma estratégia de negociação por parte do novo ministro de justiça e segurança pública. Como final deste período está o ano 2015 com a postura simbólica, e depois material, do novo governo ao fechar os canais de comunicação e não mais implementar uma abordagem de diálogo com as organizações criminosas.

Por fim, a quinta e última seção deste estudo está destinada às considerações finais. Nela faz-se uma retomada do objetivo geral e dos objetivos específicos do estudo para serem comparados ao trabalho realizado. Igualmente, apontam-se elementos positivos e negativos de aprendizagem sobre o caso *La Tregua*, assim como os paradoxos que criaram sua implementação em El Salvador, finalizando-se com as futuras linhas de pesquisa, as quais devem ser aprofundadas em futuros estudos sobre a violência e a criminalidade.

1.1 Problema de pesquisa

Sabe-se que a violência é um fenômeno presente em todas as sociedades. Não se trata de algo novo, mas, desde o surgimento da história da humanidade, a violência produz efeitos negativos sobre a vida dos seres humanos. Na América Latina, esse fenômeno tem se tornado uma constante, ainda que de forma heterogênea entre os vários países. A resposta à prevenção e ao controle de eventos dessa natureza é constantemente perseguida pelas agências estatais, mas poucos resultados têm sido alcançados.

Em El Salvador, a partir de março de 2012 até janeiro de 2015, ocorreu um fenômeno no campo da segurança pública conhecido popularmente como *La Tregua*, que, segundo o discurso de diversos atores, foi a principal razão da redução do número de mortalidade por homicídios em todo o país.

Devido à falta de informação oficial da implementação desse processo e a opacidade da gestão pública ao momento de assumir por completo a titularidade do mesmo, sucedeu-se uma série de especulações acerca dos acontecimentos sem, até o momento, chegar-se a uma explicação aceitável dos fatos empiricamente observados.

Nesse sentido, a centralidade deste estudo recai sobre a busca por resposta à seguinte questão: como se pode definir esse fenômeno ocorrido em El Salvador e conhecido popularmente como *La Tregua*?

1.2 Delimitação do problema

Analisar, no contexto da ordem pública, o fenômeno conhecido como *La Tregua*, observado em El Salvador, durante o período de 2011 a 2015.

1.3 Hipótese

O caso de *La Tregua* pode ser definido como uma estratégia de negociação adotada pelo governo em finais do ano 2011 para controlar a violência *pandilleril*. No início, ela foi pensada para ser feita de forma secreta, porém as revelações jornalísticas e as ações feitas no sistema penitenciário fizeram o governo reconhecer seu papel no processo. A estratégia só foi possível dadas as expectativas criadas nas *pandillas* com a mudança de governo, a pressão da opinião pública, a oposição política para reduzir a violência no país e as vantagens políticas que produziram a diminuição a curto prazo da taxa de homicídios.

1.4 Objetivos da pesquisa

1.4.1 Objetivo geral

Estudar o fenômeno conhecido como *La Tregua*, vivenciado no país de El Salvador, na perspectiva de realizar uma compreensão academicamente aceitável.

1.4.2 Objetivos específicos

1. Identificar as principais ações feitas contra as *pandillas* mediante uma abordagem histórica e social;
2. Identificar os elementos ou fatores que propiciaram diretamente a manifestação do objeto de estudo;
3. Analisar as diferentes definições que se construíram sobre o caso de *La Tregua*.

1.5 Perguntas de pesquisa

1. Quais foram as principais ações feitas contra as *pandillas* em El Salvador?
2. Existem elementos específicos que propiciaram o surgimento do objeto de estudo?
3. Quais são as diferentes definições que se construíram sobre o caso *La Tregua*?
4. Quais são os elementos de aprendizagem que podem ser obtidos desta experiência?

1.6 Justificativa

Os Estados, como uma ordem metafísica arbitrária, constituem-se de elementos dotados de heterogeneidade cultural, econômica e social. Isto traz consigo uma série de possíveis conflitos devido aos interesses e paradigmas contrapostos dos indivíduos que deles fazem parte.

Nesse sentido, o objetivo das agências públicas orientadas a atuar positivamente nos conflitos sociais não pode ser unicamente evita-los, mas de administrá-los de tal maneira que não se propaguem em diversas formas de violência. Desse modo, é necessária a discussão de abordagens alternativas de segurança pública que interpretem o problema da violência de forma heterogênea e procurem respostas multidimensionais.

Dentro dessas abordagens, surgem como interesse de pesquisa os espaços de comunicação e tensão entre o Estado e as organizações criminosas. Para operacionalizar essa inquietude acadêmica, identificou-se o fenômeno *La Tregua* de El Salvador como um evento pesquisado amplamente pela comunidade científica e, no entanto, sem uma definição final.

A viabilidade de estudo deste caso, devido à sua opacidade, embasa-se na ampla cobertura jornalística realizada em El Salvador e nos esforços acadêmicos de diversos pesquisadores. Nesse viés, existem as vantagens de pesquisar-se sobre a aplicação de uma experiência controvertida em outro país para aprender de forma inócua – segura e com apoio institucional – seus detalhes.

Nessa linha, também existe a vantagem da familiaridade com o tema por parte do pesquisador, que presenciou o processo durante seus anos de aplicação e os resultados ainda em continuação depois da finalização formal por parte do governo salvadorenho.

No final da segunda década do século XXI assistimos a um período de militarização da segurança pública e de abordagens de confronto e repressão, dinâmica essa que nos coloca a pensar num retorno dos períodos da segurança nacional na América Latina da década dos anos 80 e 90.

Neste contexto, analisar e entender com profundidade as opções de políticas públicas que podem parecer polêmicas frente ao tempo atual é necessário. Tendo em mente que repetir o erro de estabelecer soluções gerais para contextos específicos não pode ser o objetivo – como já foi feito muitas vezes no passado –, não se pode tão somente problematizar o consenso que existe entre as abordagens atuais e apontar caminhos não tão novos como alternativas às problemáticas da segurança pública da América Latina no século XXI.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As ciências sociais não podem estabelecer leis universais porque os fenômenos sociais são historicamente condicionados e culturalmente determinados; as ciências sociais não podem produzir previsões fiáveis porque os seres humanos modificam o seu comportamento em função do conhecimento que sobre ele se adquire [...] (Ernest Nagel, The structure of science: Problems in the logic of scientific explanation, 1961, p. 447).

2.1. Definição de ordem pública e organizações criminosas

Atualmente, quando se fala do Estado, faz-se referência a uma apresentação particular na realidade desse conceito e, como acontece com outros conceitos, é influenciado e influencia a sociedade. Contudo, ele não pode ser definido por suas ações ou efeitos porque eles mudam constantemente. Então, para poder defini-lo, é necessário encontrar um elemento que lhe seja “próprio”. Assim, o elemento inerente ao Estado através do qual se pode iniciar sua definição é “o da coação física” (WEBER, 1999, p. 525).

No entanto, quando se fala do Estado, não se fala de qualquer tipo de coação: está-se falando de uma “coação legítima”, ou pelo menos considerada como legítima. Para sua subsistência, as pessoas dominadas têm de submeter-se à autoridade invocada pelas que dominam através da máquina pública – entendida como um conjunto de organizações administradas por funcionários públicos, num momento e lugar determinados (WEBER, 1999, p. 526).

Podemos assim considerar neste trabalho que, o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, o qual, dentro de um determinado território, pretende monopolizar a coação física legítima, sendo este o meio para atingir os objetivos dos governantes em turno e que se manifesta na realidade empírica através de meios materiais de organização (WEBER, 1999, p. 529).

Devido à naturalização da dominação institucional do Estado, existem áreas da vida coletiva que, no momento histórico atual, parecem ter uma natureza eminentemente comunitária. Assim, a manutenção da ordem pública é, segundo Saporì (2007, p. 17), “um dos principais bens coletivos da sociedade moderna, constituindo a atribuição estruturante dos Estados contemporâneos”.

Apesar disso, não existem bens intrinsecamente ligados à área pública – coletiva – ou à área privada – individual – da vida do ser humano. Esta natureza é uma construção histórico-cultural que acontece de forma particular em cada sociedade, dividindo as áreas pública e privada através de uma fronteira notoriamente móvel e em constante renegociação (BAUMAN, 2001, p. 90).

Nesse processo contínuo de redefinição, Swaan (1992, p. 218) define que um bem se torna coletivo ou público quando o Estado assume a responsabilidade pela provisão, enquanto a população – principalmente as elites da sociedade – disponibiliza recursos para que o serviço seja oferecido de forma coletivizada, e não mais individualizada.

No que se refere à ordem pública, apesar das variações históricas de cada sociedade em particular, a intensificação da interdependência social produziu uma consciência coletiva de que a violência e a criminalidade, de forma geral, eram problemas menos de ordem particular, e muito mais de responsabilidade de certas organizações públicas, merecedoras de financiamento (SAPORI, 2007, p. 20).

Por exemplo: no caso das sociedades da Europa Ocidental da Idade Média, a insegurança típica do cotidiano na sociedade feudal vai sendo substituída paulatinamente por uma situação de maior controle da violência e da criminalidade, caracterizando-se assim o processo de pacificação interna que se consolidou na transição do Estado Absolutista para o Estado-Nação (ELIAS, 2007, p. 268).

Nesse cenário, a transformação de ordem pública em bem coletivo dependeu em boa medida da redução do medo direto com que uns indivíduos sentiam em relação aos outros, assim como da confiança relativa que as organizações públicas seriam capazes de estabelecer padrões de resolução pacífica de conflitos (SAPORI, 2007, p. 37).

Ao final, ainda que pareça desconfortável, como diz Bauman (2001, p. 72), ordem “[...] significa monotonia, regularidade, repetição e previsibilidade; dizemos que uma situação está “em ordem” se, e somente se, alguns eventos têm maior probabilidade de acontecer do que suas alternativas [...]” (BAUMAN, 2001, p. 72).

Um exemplo do exposto acima pode ser retratado no processo de monopolização do uso legítimo da força, tornado possível em muitos Estados modernos: internamente pelo monopólio na defesa da ordem pública através do sistema policial e internacionalmente pela defesa da soberania através de um exército (STEINBERG CARDOSO, 2005, p. 97).

Essa breve descrição pode suscitar a ideia equívoca que existe um conceito universalmente aceito na atualidade daquilo que significa ordem pública. Por isso, é preciso

esclarecer que há um amplo espaço para sua interpretação em distintas realidades empíricas (ZACKSESKI; GOMES, 2016, p. 109).

Assim sendo, pode-se iniciar o esforço de definição deste conceito ao fazer-se uma diferença entre a abordagem que vai se adotar. Para Moreira Nieto (1988, p. 143-147), existem duas abordagens: na primeira, em sentido material ou descritivo, a ordem pública é uma situação de fato, ocorrente numa sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhes um funcionamento regular e estável; a segunda, no sentido formal ou normativo, em que ordem pública é um conjunto de valores, princípios e normas que se pretende observar em uma sociedade, impondo o padrão ideal de disposições que estão interagindo no seu interior (MOREIRA NIETO, 1988, p. 143-147).

Para o caso da presente pesquisa, cujo objetivo é analisar um fenômeno histórico e geograficamente situado, e não uma discussão sobre a transformação histórica de um conjunto de elementos simbólico-culturais numa sociedade em particular, opta-se pela abordagem material ou descritiva. Isso se complementa com a definição de Filocre (2010, p. 24), na qual a ordem pública é o estado de equilíbrio dinâmico de uma sociedade, resultante de mecanismos reguladores, que confere o estabelecimento de relações livres a cada um dos indivíduos integrantes dela.

Para seu entendimento detalhado, divide-se o conceito anterior em seus três elementos constitutivos, tendo sempre em mente que cada um destes faz parte de um todo, fornecendo-lhe uma lógica diferente de sua individualidade, a fim de evitar o erro da compartimentalização de natureza cartesiana da realidade.

Assim, poder-se-ia entender o “estado de equilíbrio dinâmico de uma sociedade” como a situação de funcionamento em que esse sistema social se conserva, sobrevive e auto regula sendo uma estabilidade que flutua entre os limites superior e inferior de uma zona que se define por processo contínuo de harmonização oscilante, determinado pelas condições socioeconômicas histórica e geograficamente específicas (FILOCRE, 2010, p. 44).

Esta situação é o resultado de “mecanismos reguladores”, podendo estas normas político-jurídicas ser interpretadas como as políticas de segurança pública adotadas por cada Estado em particular (FILOCRE, 2010, p. 25). Identifica-se neste ponto a complementariedade dos conceitos de ordem e segurança pública, sendo a primeira o aspecto teleológico da segunda, e a segunda a ferramenta para materializar a primeira.

Assim, conhecem-se pelo menos quatro macrotemáticas de estudo da segurança pública na atualidade: 1) a segurança sob o ponto de vista dos órgãos estatais; 2) como atividades ou exercício de segurança pública; 3) como direito ou grau do sentimento

individual e coletivo de segurança e; 4) como estado ou situação de segurança no sentido de controle do poder público (FILOCRE, 2010, p.12). São utilizadas neste estudo só a segunda e a quarta temáticas, pelo menos diretamente, que representam as atividades de segurança pública e o controle da situação de segurança pelo aparato público, respectivamente.

Para evitar que esta definição crie interpretações conformistas, nas quais uma sociedade já se acostumou, para bem ou para mal, a seus níveis de criminalidade ou violência, reconhecem-se os chamados pontos de mutação. Entendidos como saltos quantitativos e qualitativos que exigem uma renovada forma de funcionamento da segurança pública, de maneira que os fenômenos anteriores se ajustem ao novo patamar da zona de estabilidade que emerge das novas condições socioeconômicas (FILOCRE, 2010, p. 49).

Estes pontos de mutação alteram-se em patamares nos quais a criminalidade é alta devido ao déficit de desenvolvimento do contexto socioeconômico. Porém, este tipo de sucesso se configura fora dos objetivos do presente estudo por serem ações que envolvem todas as instituições estatais e não se limitam estritamente ao campo da segurança pública (FILOCRE, 2010, p. 145).

Assim, as políticas de segurança pública como mecanismos reguladores da ordem pública visam não somente à sobrevivência da sociedade, mas também, como diz o último elemento da definição de ordem pública, procuram “conferir o estabelecimento de relações livres a cada um dos indivíduos”. Isso traz consigo a necessidade de posicionar-se, ou pelo menos definir dentro deste contexto, aquilo que se vai entender por essa liberdade e que deve existir nas relações dos indivíduos.

Nesse sentido, Filocre (2010, p. 41) define liberdade como “o direito do homem que reconhece a este o poder de escolha nos diversos campos da vida social”, conferindo-se uma definição de natureza liberal, que tem como centro de justificação a prioridade dos interesses individuais. Entretanto, o autor relativiza esta definição ao reconhecer que numa sociedade situada histórica e geograficamente esse tipo de liberdade não é absoluta: é relativa e manifesta-se de acordo com as condições socioeconômicas de um contexto em particular (FILOCRE, 2010, p. 43).

Esta definição pode ser complementada com a perspectiva de Bauman (2001, p. 26), autor que define a liberdade como “o equilíbrio entre os desejos, a imaginação e a capacidade de agir: sentimo-nos livres na medida em que a imaginação não vai mais longe que nossos desejos e que nem uma nem os outros ultrapassam nossa capacidade de agir”.

Até agora, a ordem pública pode ser entendida como uma zona de estabilidade ou um conjunto de momentos pontuais, os quais precisam ser interpretados ao longo de um

período temporal para compreender sua natureza e que se encontram dentro dos limites aceitáveis de uma sociedade, segundo seus fatores socioeconômicos, para o cumprimento de sua preservação e, portanto, dos interesses de seus indivíduos.

Porém, como outros processos sociais complexos, a ordem pública não está apenas conformada por elementos favoráveis, mas está constituído também por elementos desfavoráveis a seus objetivos. Assim, a ordem pública, desde sua abordagem material, é a conjugação das ações tanto estatais como criminosas (FILOCRE, 2010, p. 46).

Observa-se um processo desenvolvido temporalmente pela conjugação entre ações positivas e negativas perante a busca da manutenção do equilíbrio dinâmico. Isto significa que, para poder manter uma determinada zona de estabilidade social, faz-se necessário que as atuações estatais e criminosas não ultrapassem os limites de tolerância aceitos pela sociedade (FILOCRE, 2010, p. 47).

Esta zona de estabilidade pode ser quebrada no seu limite inferior de tolerância através da insegurança material dos indivíduos, entendendo-a como o cometimento de crimes por outros indivíduos em sua esfera privada de cidadãos. Por outro lado, o rompimento do limite superior de tolerância pode ocorrer com a insegurança jurídica, entendida como o cometimento de crimes feitos pelo Estado através de indivíduos em sua qualidade de funcionários públicos (FILOCRE, 2010, p. 47).¹

Neste ponto existe uma redução interpretativo-estratégica que deve ser esclarecida, apesar de reconhecer-se que a ordem pública é criada através das agências estatais e privadas favoráveis e desfavoráveis a ela. Pelas limitações ao se desenvolver o fenômeno de estudo, foram excluídas as ações positivas de natureza privada ou particular realizadas pelos distintos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na segurança pública (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 1997, p. 15).

A utilização da anterior definição de ordem pública traz consigo três implicações ao momento de ser adotada como ferramenta de análise. Em primeiro lugar, implica que as organizações públicas sejam encarregadas da manutenção da ordem pública, e, portanto, da implementação das políticas de segurança pública, não tendo como objetivo a eliminação ou a erradicação total da criminalidade e da violência, mas a manutenção delas nessa zona de estabilidade social (FILOCRE, 2010, p. 45).

A segunda implicação é que o crime e a violência, entendidos como construções sociais, também podem surgir por meio de ações públicas ou estatais quando estas excedem

¹ Para uma apresentação visual da ideia de ordem pública segundo Filocre, consultar anexo, figura 1.

os limites estabelecidos para seu desempenho. Isso inclui os casos que são justificados pela manutenção de certos direitos, pois acarretaria a violação de outras atribuições individuais ou coletivas (FILOCRE, 2010, p.51; MISSE, 1999, p.87). Um exemplo desses casos são as violações de direitos humanos recorrentes por motivos de afinidade político-ideológica no período dos governos militares: elas eram justificadas por motivos da manutenção da ordem interna durante as décadas dos anos de 1980 e 1990 na América Latina (ZACKSESKI; GOMES, 2016, p. 113).

A terceira e última implicação ao se adotar esta definição faz referência à necessidade de priorização das ações públicas. Num patamar de interesses heterogêneos e em ocasiões contrapostas com recursos públicos limitados, é imprescindível a identificação dos principais elementos que afetam negativamente a ordem pública.

Um desses elementos são aqueles grupos de indivíduos organizados que, direta ou indiretamente, fazem uso da criminalidade como elemento de coesão ou como ferramenta para alcançar seus objetivos. É preciso, assim, que, por tratar-se de um elemento importante no momento do estabelecimento de políticas de segurança pública e de uma parte importante para o estabelecimento dos objetivos deste estudo, defina-se o conceito através do qual vão-se interpretar estes grupos criminais.

As organizações criminosas

Para poder iniciar este ponto, tem que se chamar à atenção para a diferença existente entre crime e violência. Ambos são utilizados em muitas ocasiões de forma indiscriminada na América Latina, porém são conceitos diferenciados com estreita relação, e, quando seus efeitos são analisados no campo da segurança pública, sua delimitação ajuda a criar interpretações precisas.

Nessa perspectiva, violência é entendida como o uso intencional da força ou poder físico, de fato ou como ameaça, contra si mesmo, outra pessoa ou grupos e comunidades, que cause ou tenha probabilidade de causar lesões, morte, danos psicológicos, transtorno de desenvolvimento ou privações (OMS, 2003, p. 5). Esta definição de violência, apesar de incluir suas apresentações físicas e simbólicas, é limitada quando se refere à identificação de suas apresentações estruturais, como a pobreza, a desigualdade e a exclusão.

Sem embargo, com essas limitações na mente, vai ser esta a definição a ser utilizada no presente trabalho. Por outro lado, quando se faz referência ao crime, desde sua interpretação como fato social, é definido mais pelos interesses das autoridades e sua

necessidade de autolegitimação do que pela natureza do ato em questão (GREENHOUSE, 2003, p. 276). Nesse sentido, é importante reconhecer que há situações nas quais existem crimes que não são violentos e situações em que há violência que não é tipificada juridicamente como criminosa: tudo depende dos interesses dominantes em turno.

Com a anterior diferenciação conceitual em pauta, a definição de grupos criminosos traz consigo outro desafio, pois, como já fazia referência Abadinsky (2010, p. 2), a criminalidade no interior de grupos organizados é diferente daquilo que o autor chama de criminalidade convencional. A anterior diferenciação é feita porque a filiação organizacional fornece uma forma de credenciamento e de rede que facilita a cooperação entre os criminosos, permitindo-lhes cometer crimes variados em uma escala maior do que seus colegas menos organizados, ou que de forma individual poderiam cometer.

Aproxima-se assim para o presente esforço teórico o conceito de crime organizado, o qual representa um fenômeno difícil de ser tratado por estar em constante mutação e com múltiplas formas de análise e compreensão, sobretudo quando se sabe que nem todo grupo criminal pode ser considerado como parte do crime organizado (ALMEIDA GALLO, 2014, p. 21).

Nesta linha, Zaffaroni (1996, p. 47) menciona que o crime organizado não é um conceito criminológico, mas uma tarefa imposta aos criminólogos que, de um lado, tentam combinar quadros possíveis de fontes discricionais como os policiais e, de outro, criminosos e políticos para, de uma forma ou outra, tentar trazer à tona toda e qualquer informação sobre o assunto deste fenômeno, estabelecendo assim a possível influência de diversos interesses no momento de sua definição, o que pode levar a um viés com influências históricas, institucionais e políticas (ALMEIDA GALLO, 2014, p. 26). Ciente dessas condições, far-se-á uma breve revisão bibliográfica dos principais elementos definidores do crime organizado com o objetivo de criar um mapa mental básico do fenômeno.

A partir da adoção da Convenção de Palermo, considerada por muitos países como detentora das diretrizes básicas a serem seguidas em direito internacional, faz-se uma ênfase na estrutura do grupo e não na natureza do crime ao momento de investigar o crime organizado (UNODC, 2010, p. 19).

Tomando como base essas premissas, Abadinsky (2010, p. 16) identificou oito elementos que segundo o autor caracterizam o crime organizado, sendo eles: 1) não tem objetivos políticos claramente estabelecidos; 2) apresenta uma hierarquia; 3) tem uma sociedade limitada ou de indivíduos exclusivos; 4) constitui uma subcultura única; 5) apresenta uma estrutura que pode ser perpétua; 6) apresenta a vontade de fazer uso da

violência e da corrupção; 7) é monopolista; e 8) é regido por regras e regulamentos explícitos.

Como podemos observar, o autor elenca elementos de diferentes abordagens interpretativas para poder definir o crime organizado, chegando assim a identificar pelo menos três interpretações principais com as quais se define o fenômeno criminal. A primeira é pelas formas e complexidades que adota em sua estrutura, sendo esta abordagem mais utilizada nas ciências jurídicas. Um exemplo disto é trazido pela autora Jorda-Sanz (2013, p. 36), que, tomando como referência o exemplo espanhol, apresenta a seguinte tipificação: 1) uma estrutura com hierarquia padrão; 2) hierarquia regional; 2) hierarquia em clusters; 3) em rede; 4) de grupo central e; 5) outros tipos de estrutura. A segunda abordagem define crime organizado segundo seus objetivos ou a natureza do elemento de coesão de seus membros, sendo a última mais utilizada na sociologia e na antropologia. Um exemplo disto foi a definição do banditismo social por parte de Hobsbawm (1976, p. 11) para as sociedades camponesas com modelos econômicos agrícolas, definindo-o como proscritos rurais, encarados como criminosos pelo senhor feudal e pelo Estado, mas considerados por sua gente como heróis, campeões, vingadores, ajudados e apoiados por eles perante um poder repressor maior.

E a terceira abordagem traz como elemento definidor os tipos de crime que os grupos cometem. Esta análise é utilizada frequentemente na criminologia. Para Paixão (1987, p.77), não é só uma forma de identificar o crime organizado, mas também uma razão de sua existência. Por exemplo, os assaltos a bancos e o tráfico de drogas eram atividades criminosas que demandavam cada vez mais ação organizada como requisito de eficiência, sendo ela não só resultado de ganhos econômicos como de prestígio diante de outros criminosos com menos capacidade organizacional.

É justamente por esse aspecto dinâmico e multifacetado que é tão difícil poder construir uma definição concisa e versátil que possa agrupar todas as formas que o crime organizado adota (JORDA-SANZ, 2013, p. 33).

Com um mapa mental básico, com o fim de evitar cair em polêmicas que envolvam a utilização de conceitos ou expressões portadoras de significados de forte apelo ideológico e com base na experiência de Caldeira Nunes (2010, p. 25), devido à pouca contribuição para a ampliação da compreensão do fenômeno observado por parte desta discussão, não se fará uso dos conceitos de crime organizado e criminalidade organizada porque fazem referência a um processo de evolução linear da ação criminal.

Ao invés desses conceitos, vai-se utilizar a teoria do neo-institucionalismo para estabelecer e definir o conceito de organizações criminosas. Desde o início, Selznick (1948, p. 25) teve a intenção de distinguir as concepções de a) organização como a expressão estrutural da escolha racional – como um instrumento mecânico desenhado para atingir objetivos específicos – e b) organização entendida como sistema orgânico e adaptável afetado pelas características sociais do seu ambiente.

Nessa linha, Parsons (2005, p. 63-64) argumentou que toda organização é um subsistema de um sistema social mais amplo, o qual é o recurso que lhe garante a legitimidade a fim de tornar possível a implementação dos objetivos organizacionais. Assim, as organizações infundidas com valor não são mais entendidas só como ferramentas descartáveis, mas seus membros olham para elas com a vontade de preservá-las e também como a manifestação da representação de uma gama de valores particulares, fazendo com que a manutenção das mesmas não seja só pelo lucro racional mas também se torne numa luta de preservação desses valores únicos (SCOTT, 2008, p.22).

Interpretam-se as organizações, portanto, como as estruturas formais e os processos informais que arrumam a conduta de seus membros e seu ambiente social (THELEN; STEIMO, 1992, p. 2). Instaura-se uma distinção afiada entre a estrutura formal da organização e as atividades cotidianas que através dela se realizam (MEYER, 2008, p.42).

Com base nos aportes anteriores, pode-se entender como organização criminosa um grupo de dois ou mais indivíduos, que estabelecem uma estrutura relativamente estável, com normas e valores explicitamente em detrimento dos valores e normas estabelecidas como legítimas ou justas por uma sociedade determinada, e que podem ser adotados para conseguir um objetivo exógeno, o qual, ao longo do tempo, pode-se transformar na simples perpetuação da organização: em outras palavras, ela pode transformar-se em sua própria razão teleológica.

Vale a pena neste ponto esclarecer que o entendido como legítimo ou justo em um determinado momento para determinadas pessoas pode não ser legítimo ou justo em outro momento ou para outras pessoas. Finalmente, é a maneira pela qual os indivíduos se ligam uns aos outros que determina a legitimidade ou não numa relação social (ANDRADE, 2011, p. 19-20; BECKER, 2008, p.25; NEIBURG, 2001, p. 52).

Isto implica que não existem organizações consubstancial e atemporalmente criminais porque dependem das normas e valores num determinado momento histórico pertinentes na sociedade. Para o caso de El Salvador, no século XXI, que são os parâmetros geográfico/temporais delimitadores do presente esforço acadêmico, os elementos que

determinam e reagem estabelecendo o permitido ou não se encontram dentro do macro sistema de segurança pública salvadorenho, especificamente no sistema de justiça criminal. Seguindo essa lógica, o apartado posterior identifica os principais elementos desse sistema institucional público de regulação.

2.2. O sistema de justiça criminal de El Salvador

O sistema de segurança pública pode ser entendido como um fluxo de atividades concatenadas e sucessivas que definem o papel do Estado na consecução da ordem pública nas diversas sociedades contemporâneas (SAPORI, 2007, p. 43), determinando tanto o papel como as reações do aparato público perante uma problemática multicausal na qual interage um número alto de atores representantes dessa heterogeneidade social.

Pode-se dizer que o arranjo institucional da segurança pública é composto por um complexo macro sistema organizacional e legal, que, por sua vez, divide-se em sistemas e estes em subsistemas com características próprias e singulares, porém articulados, em princípio, por divisão de trabalho e complementariedade de funções (SAPORI, 2007, p. 43).

Forma-se assim uma estrutura em forma de rede em que cada sistema, subsistema e organizações dentro dela têm uma posição que define o conjunto de atribuições, deveres e expectativas que devem nortear sua conduta, e estabelece relações que permitem identificar os tipos de vínculos existentes entre esses diferentes atores (SAPORI, 2007, p. 44).

Adiciona-se a este complexo intrincado institucional a necessidade de uma abordagem heterodoxa da burocracia para entender os desvios das condutas estabelecidas formalmente, identificando fatores não racionais que interferem nos cursos das ações individuais e coletivas, definindo seus mecanismos de controle endógenos e suas relações com o ambiente social, fazendo dele um macrossistema ou estrutura em rede frouxamente articulado (SAPORI, 2007, p. 57).

Os anteriores elementos que compõem o macrossistema de segurança pública, ou o que talvez seria melhor de ser chamado a macrorrede da segurança pública, ajudam a compreender a complexidade da tarefa de empreender sua descrição, ou ainda mais complexo, da avaliação dos elementos que fazem parte dele. Por este motivo, essa descrição vai além do alvo do presente estudo, fazendo-se necessário delimitar a descrição a uma de suas partes que é de maior relevância para o fenômeno abordado.

Perante este contexto, optou-se por utilizar a categoria analítica do campo organizacional como elemento para direcionar a atenção e os esforços descritivos tanto da

posição, ou equivalência estrutural, como das relações, ou conectividades, dos elementos que conformam a parte da estrutura na rede da segurança pública a identificar (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 76).

Especificamente, vão-se entender como campo organizacional aquelas organizações que, em conjunto, constituam uma área reconhecida da vida institucional (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 76). Apresentam, nos estágios iniciais de seus ciclos de vida, uma diversidade considerável em termos de abordagem e forma. No entanto, uma vez que um campo se torna bem estabelecido, há um impulso em direção à homogeneização através das diversas formas que apresenta o isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 75).

Sem perder de vista que os campos organizacionais são espaços estruturados que respondem a um ambiente consistente em outras organizações respondendo a seus próprios ambientes, sendo esta interação entre organizações um dos principais elementos a levar em consideração ao momento de estabelecer sua dinâmica num contínuo temporal ou processual (ALDRICH, 1979, p. 265; SCHELLING, 1978, p. 14).

Como o objetivo de utilizar esta categoria para a priorização dos esforços, e para evitar o loop do ambiente/organização/ambiente, a estrutura do campo organizacional não pode ser determinada *a priori*: precisa ser definida com base em parâmetros específicos. Por essa razão, vai-se utilizar como primeiro parâmetro o tipo de atuação do Estado na segurança pública, que é evidenciada pelo tipo de política de segurança pública adotada, classificando-se em atuação direta e indireta, subdivididas aquela em principal ou lateral e essa por direção ou indução (FILOCRE, 2010, p. 108).

Quando o Estado atua diretamente na segurança pública, assume uma condição de protagonista e sua intervenção influencia decisivamente nos seus rumos. Quanto à atuação direta principal, Filocre (2010, p. 109) propõe a intervenção das organizações públicas, a qual tem como objetivo principal a manutenção da ordem pública. Exemplo delas são as organizações policiais, de defesa dos direitos humanos e de aplicação da lei.

Naquilo que diz respeito à atuação estatal direta de tipo lateral, as agências públicas são realizadas por organizações não voltadas essencialmente à questão do controle direto da criminalidade, mas à discussão de questões relativas à manutenção da ordem pública, incidem relevante e frontalmente neste âmbito, de forma que não se pode afirmar a atuação dessas organizações como secundárias. Exemplo disso são os tribunais – vinculantes ou não – e as prisões ou infraestruturas de cumprimento de penas (FILOCRE, 2010, p. 130).

Por outro lado, a atuação indireta na segurança pública assume primordialmente duas posturas estatais: 1) dirigir, no sentido de determinar, limitar ou condicionar a conduta de terceiros ou até mesmo de si próprio; e 2) induzir, estimulando e incentivando o ator que de alguma forma interaja na segurança pública (FILOCRE, 2010, p. 134).

Nestes dois tipos de intervenções, o Estado utiliza organizações públicas que não têm como objetivo principal a manutenção da ordem pública. Por exemplo, uma intervenção indireta por direção seria a formulação de um plano nacional de segurança pública pela organização de planejamento e gestão governamental. Um exemplo de intervenção indireta por indução seria o estabelecimento de temas prioritários para a cooperação internacional por parte da organização de gerência das relações exteriores e internacionais.

Para o presente estudo, vai-se delimitar a descrição do sistema das organizações públicas que executem uma intervenção direta principal e lateral na segurança pública, isto pela relevância da relação existente entre elas e o problema deste estudo. Apontam-se assim, dentro desse campo organizacional, as organizações policiais, de defesa dos direitos humanos, de investigação criminal, de julgamento vinculante e de execução de penas privativas de liberdade.

Nesse sentido, autores como Andrade (2011, p. 6), Ribeiro, Machado e Silva (2012, p. 359) e Vargas (2007, p. 64) identificam o conjunto anterior de organizações através do estudo de seus resultados no fluxo de suas atividades perante as condutas, ações ou circunstâncias reguladas como crimes, chamando-as de sistema de justiça criminal.

Este sistema cria uma estrutura de processamento de conflitos classificados como incompatíveis nas leis penais existentes, o qual aplica os ordenamentos jurídicos para evitar a ocorrência ou repetição desses atos e também estrutura um conjunto de faculdades e deveres das organizações que dele fazem parte (ANDRADE, 2011, p. 13; RIBEIRO; SILVA, 2010, p.15; SAPORI, 2000, p. 42).

Identifica-se que, assim como no caso da rede de segurança pública, no sistema de justiça criminal existe a necessidade de aplicar uma abordagem heterodoxa para sua compreensão, dado que, além da existência do arranjo formal com uma determinada coerência e racionalidade, existem práticas ou restrições informais que alimentam e dão lugar a uma frouxa articulação (ANDRADE, 2011, p. 28; SAPORI, 2007, p. 60). Exemplo extremo disto conseguimos encontrar nos tratos diferenciados que podem ocorrer dentro do sistema de justiça criminal, variando seu tratamento a depender do perfil da pessoa ou organização que comete o crime ou o próprio tipo de crime cometido (BECKER, 2008, p.25).

Além do anterior, ao entender o sistema de justiça criminal como um campo organizacional, este é sujeito, nas palavras de DiMaggio (1982, p. 26), a um processo de estruturação, o qual estabelece a concorrência de quatro dinâmicas em seu interior: 1) um aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo; 2) o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões inter-organizacionais; 3) um aumento da carga de informação com que as organizações de um campo devem lidar; e 4) o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de estarem envolvidos num desafio comum.

Nessa lógica, com ajuda das anteriores categorias analíticas, para o caso de El Salvador o sistema de justiça criminal está constituído pela *Policia Nacional Civil* [PNC], a *Fuerza Armada de El Salvador* [FAES], a *Fiscalía General de la República* [FGR], a *Procuraduría General de la República* [PGR], a *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* [PDDH], as três organizações anteriores formando o *Ministerio Público* [MP], o *Órgano Judicial* [OJ] e a *Dirección General de Centros Penales* [DGCP], identificando um sistema com seis organizações principais e uma excepcional.²

A Polícia Nacional Civil e as Forças Armadas de El Salvador

Em primeiro lugar, a PNC é uma organização policial que resulta do pactuado nos Acordos de Paz de El Salvador em 1992 entre o governo liderado pelo partido político *Alianza Republicana Nacionalista* [ARENA] e o grupo ex-guerrilheiro, e depois partido político, *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* [FMLN] (AMAYA COBAR, 2007, p.127; CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 16; ICG, 2017b, p. 15; RSDAL, 2013, p. 47).

Antes do pactuado e durante o conflito armado, que se prolongou por 12 anos 1980-1992, existiam três corpos de segurança interna de estilo militar subscritos ao *Ministerio de Defensa Nacional* [MDN] e regulados pela lei militar, chamados a *Guardia Nacional* [GN], a *Policía Nacional* [PN] e a *Policía de Hacienda* [PH] (AMAYA COBAR, 2007, p.128; ICG, 2017b, p. 1; RSDAL, 2013, p. 55).

Nesse sentido, firmados os Acordos de Paz, iniciou-se a transformação do policiamento salvadorenho, o qual passou de três organizações policiais de natureza militar – que tinham fortes questionamento pelas violações dos direitos humanos – a uma

² Para uma apresentação visual do sistema de justiça criminal salvadorenho, consultar apêndice, figura 1.

organização de natureza civil. Isto foi um processo inovador na região por incorporar ao corpo policial 20% dos membros do FMLN, 20% das antigas organizações policiais – ambos atores inimigos no período da guerra civil – e 60% de postulantes que não estivessem envolvidos diretamente no conflito (AGUILAR; AMAYA, 2001, p. 9; CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, p. 6; RSDAL, 2013, p. 55).

Desde o início, optou-se pela existência de um único corpo policial profissional de competência nacional, alheio ao MDN e a toda atividade política partidária, que tivesse como função proteger o livre exercício dos direitos e liberdades individuais e que estivesse sendo administrado por autoridades civis e sob o comando do Presidente da República (EL SALVADOR, 16 ene. 1992, p. 15-18).

Nessa linha, após a reforma constitucional de 1992, estabeleceu-se nos art. 159 e 193 da constituição da República de El Salvador, e posteriormente nos art. 1, 2 e 4 da Lei Orgânica da PNC [LOPNC], que a PNC estaria encarregada da segurança pública, sendo um corpo profissional com competência urbana e rural, independente da FAES, com estrutura hierárquica e subordinada ao Presidente da República através do *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública* [MJSP] (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 16; EL SALVADOR, 10 agos. 1992, p. 1-2).

Em termos organizacionais, a PNC faz parte do MJSP, sendo o ministério uma organização chave pelo papel de coordenar as organizações constitucionalmente relacionadas às tarefas de segurança pública (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, p. 6; ICG, 2017b, p. 3).³

Internamente, ela se segmenta em sete divisões operativas com pelo menos 3 subdivisões em cada uma e 6 unidades administrativas. Esta estrutura leva a uma sobre fragmentação e falta de comunicação efetiva internamente na polícia (AMAYA; MARTÍNEZ, 2016, p. 282; EL SALVADOR, 16 ene. 1992, p. 19).

Territorialmente, a PNC tem uma delegacia policial em cada um dos 14 departamentos de El Salvador, com exceção da área metropolitana de San Salvador – capital do país –, que conta com seis; estas delegacias se dividem em 77 subdelegacias em todo o território e as últimas, ao mesmo tempo, subdividem-se em 237 postos policiais (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 17).

³ O MJSP não faz parte do sistema de justiça criminal por ter uma atuação indireta por direção perante a criminalidade. Vale mencionar também que este ministério e suas responsabilidades têm sido modificados ao longo dos últimos 26 anos. Sobre estas mudanças consultar o capítulo 3.

Para cumprir o objetivo de ter um corpo policial profissional, cria-se uma carreira e hierarquia policial através do artigo 37 da LOPNC e dos artigos 1 e 13 da Lei da Carreira Policial [LCP] (EL SALVADOR, 10 agos. 1992, p. 10; 18 jul. 1996, p. 2). Esta carreira se estrutura em três níveis, segundo o art. 38 da LOPNC e o art. 13 da LCP: 1) no nível básico com as categorias de agente – 2 anos de serviço; cabo – 3 anos; e sargento – 4 anos. 2) No nível executivo com as categorias de subinspetor – 4 anos; inspetor – 4 anos; e inspetor chefe – 5 anos mais curso de oito meses. Por fim, 3) no nível superior com as categorias de comissionado – 5 anos; sub comissionado – 3 anos mais uma tese; e comissionado geral (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 16; EL SALVADOR, 10 agos. 1992, p. 10; 18 jul. 1996, p. 4; RSDAL, 2013, p. 60).

Esta corporação policial, segundo o art. 26 da LOPNC, deve utilizar farda regulamentar sempre que estiver em serviço, com a exceção dos membros da Divisão de Investigação Criminal [DIC] (EL SALVADOR, 10 agos. 1992, p. 6). Com relação a seu corpo profissional, o número de policias passou de 22.055 no ano 2013 a 28.000 no ano 2017, 90% com um salário médio de 424 dólares estadunidenses (ICG, 2017b, p. 5; RSDAL, 2013, p. 48).

Todos os policiais, sem importar a categoria hierárquica, são formados na *Academia Nacional de Seguridad Pública* [ANSP]. Esta organização foi estabelecida desde a assinatura dos Acordos de Paz como ator independente e especializado academicamente na área da segurança pública (AMAYA COBAR, 2007, p.130; CARCALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 18; EL SALVADOR, 16 ene. 1992, p. 25; RSDAL, 2013, p. 59). Segundo o art. 44 da LCP e o art. 47 da LOPNC, o conteúdo da formação, os cursos contínuos e os cursos de ascensão devem ser gerados em conjunto com a PNC para assegurar sua pertinência (EL SALVADOR, 10 agos. 1992, p. 11; 18 jul. 1996, p. 12).

Dentro do sistema de justiça criminal salvadorenho, a PNC é a organização que inicia o processo quando captura um criminoso em flagrante delito, cumprindo seu papel de policiamento ostensivo. Segundo os artigos 273, inciso sétimo, e 323 do Código Processual Penal [CPP], o tempo de flagrante tem uma duração de 24 horas a partir do momento da tentativa ou cometimento do crime (FESPAD, 2005, p. 45; UTE, 2009, p. 271, 284).

Outra forma através da qual a PNC inicia o fluxo – quando não é captura em flagrante – é mediante o recebimento de denúncias orais ou escritas do cometimento de crimes, estabelecendo a organização policial como uma das três organizações dentro do sistema com a competência de receber denunciante segundo os artigos 264 e 273, inciso primeiro, do CPP (IUDOP, 2014, p. 42; UTE, 2009, p. 268-269, 271).

Depois de registrar devidamente a denúncia, a PNC deve agir em duas direções ao mesmo tempo. Por um lado, a organização tem a atribuição de fazer as investigações iniciais dentro da fase administrativa, prioritariamente nos casos de perigo da integridade da prova, de resguardo da cena do crime, de fechamento do espaço público onde aconteceu o ato, de interrogatório de testemunha e de proteção de vítimas ou testemunhas menores de idade, segundo os artigos 181, 267 e 273, incisos 2, 3, 4, 5 e 6 do CPP (UTE, 2009, p. 252, 269-270).

Esta atribuição é prevista no art. 271 do CPP como função da polícia de investigação, e é aplicada aos chamados crimes de ação pública, sendo estes os responsáveis pela maior desordem pública e identificados no art. 17 do CPP (IUDOP, 2014, p. 46; UTE, 2009, p. 270). Todo o processo de inspeção deve ser registrado e assinado pelas autoridades presentes. Segundo o art. 180 do CPP, além da PNC, devem ser as outras organizações competentes para entrar na cena do crime (UTE, 2009, p. 252).

Pelo outro lado e concomitantemente, a PNC, em um prazo máximo de oito horas, deve informar a FGR de todos os delitos do seu conhecimento, isto segundo os artigos 267 e 276 do CPP (UTE, 2009, p. 269, 272). Abre-se uma janela de 7 horas nas quais os policiais podem apresentar-se na cena do crime e realizar os atos de investigação que considerem necessários (FESPAD, 2005, p. 37).

Neste ponto, vale ressaltar especificidades do fluxo do sistema de justiça criminal para descrever a função da organização que atua de forma extraordinária e, contudo, relevante devido a sua utilização contínua por parte do governo. Igualmente ao caso da PNC, o papel atual da FAES foi estabelecido pelo Acordo de Paz de 1992, sendo as pedras fundamentais do pactuado a desmilitarização da segurança interna, a distinção com a defesa nacional e a submissão do exército a autoridades civis (AGUILAR, 2016, p. 61; EL SALVADOR, 16 ene. 1992, p. 3).

Estas reformas implementadas posteriormente na constituição salvadorenha devem ser interpretadas com o contexto histórico apropriado. No passado, a FAES representava uma supra organização que decidia sobre diversos aspectos da vida nacional, com grande autonomia dos outros órgãos do Estado e que tinha governado o país de forma quase ininterrupta desde 1932 até 1979 (COSTA, 1999, p. 77; CÓRDOBA, 1999, p. 8).

Devido a essa influência histórica, os Acordos de Paz e suas reformas significaram um processo traumático de enfraquecimento do papel na vida nacional por parte da FAES, sendo afrontado com resistência pelos militares da época. Um exemplo da resistência que os militares manifestaram perante estas reformas foi a habilitação da intervenção militar na

ordem pública em casos excepcionais quando os demais recursos haviam sido esgotados (AGUILAR, 2016, p. 62; EL SALVADOR, 16 ene. 1992, p. 3).

Em virtude do fato anterior, a FAES, segundo os artigos 211 e 212 da constituição, é uma organização permanente, obediente, não deliberante e apolítica⁴ que tem por missão a defesa da soberania do Estado, a integridade do território e a colaboração em casos de desastres nacionais (UTE, 2009, p. 47). Ela forma parte do executivo, sendo o comandante geral o Presidente da República e tendo uma carreira militar profissional segundo os artigos 157, 213, 214 da constituição (UTE, 2009, p. 33, 47).

Delimita-se o papel da PNC como organização encarregada da segurança pública e independente da FAES segundo o art. 159 da constituição (UTE, 2009, p. 33-34). Apesar do anterior, nos art. 168, inciso 12, e art. 212 da Constituição, esta fronteira entre segurança pública e segurança nacional pode ser ultrapassada de forma excepcional; esta capacidade de o Presidente utilizar a FAES na manutenção da ordem interna é limitada no tempo, ao estritamente necessário e sustentada mediante informes periódicos ao Congresso Nacional (AGUILAR, 2016, p. 62; UTE, 2009, p. 33-34, 47).

Esta janela jurídica permite o compartilhamento do papel de policiamento ostensivo entre a PNC e a FAES. Apesar de poder ser aplicado só em casos excepcionais, o uso recorrente do executivo permite definir esta última organização como ator excepcional dentro do sistema de justiça criminal salvadorenho.

Esta atribuição foi utilizada pela primeira vez através do chamado *Plan Grano de Oro* no dia 1 de dezembro de 1992, o mesmo ano da assinatura dos Acordos de Paz. Esta utilização da FAES se manteve durante os últimos 24 anos de forma quase ininterrupta, através de 12 planos diferentes (AGUILAR, 2016, p. 71; RSDAL, 2013, p. 63).

Identificam-se três momentos devido ao papel delegado à FAES para por ela ser cumprido: o período de 1992-2002, que foi marcado por um rol de apoio ao policiamento ostensivo da PNC com os chamados *Grupos de Tarea Conjunta* [GTC]; o período de 2003-2006, quando foram delegadas funções até esse momento exclusivas da PNC – como a captura de suspeitos e pesquisa dentro de casas particulares feitas pelos *Grupos de Tarea Antipandillas* [GTA]; e o período 2010-2014, em que se tem a direção da segurança pública por militares aposentados, voltando a FAES a ter uma participação ativa na vida nacional e política (AGUILAR, 2016, p. 72).⁵

⁴ Em termos atuais, o conceito “apolítico” da constituição de 1983 está reinterpretado através de jurisprudência como “não político partidário”.

⁵ Este período, por ser de importância especial, vai ser ampliado no capítulo 3 do presente estudo.

A anterior intervenção e a influência histórica da FAES podem ser complementadas com o número de militares. Para o ano 2013 existiam 15,770 membros ativos, dos quais o 39% colaboravam em apoio à segurança pública, especificamente 2,940 em policiamento ostensivo, 2,575 em segurança penitenciária e 585 em migração (RSDAL, 2013, p. 63). Tudo isso cria um limbo legal no qual a FAES não tem um papel permanente na segurança pública, mas através dos decretos executivos termina agindo de fato e compartilhando funções permanentes com a PNC, debilitando ambas as organizações por terem alvos institucionais diferentes (ICG, 2017b, p. 19).

Voltando para o fluxo das principais organizações do sistema, depois de a PNC informar a FGR do cometimento de um crime, a organização policial, segundo o art. 159 da constituição, o art. 13 da LOPNC e os artigos 240 e 272 do CPP, vai seguir a pesquisa preliminar sob a direção funcional do fiscal atribuído ao caso (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 22; EL SALVADOR, 10 agos. 1992, p. 3; FESPAD, 2005, p. 36; UTE, 2009, p. 270).

Em outras palavras, especificamente a DIC da PNC deve colaborar com as decisões feitas pela FGR que considere apropriadas para chegar a um resultado positivo da pesquisa preliminar na fase administrativa do fluxo do sistema de justiça criminal. A FGR deve assegurar o cumprimento de todas as diligências atribuídas à PNC, assim como o estabelecimento de prazos para sua realização (EL SALVADOR, 16 ene. 1992, p. 20; 10 agos. 1992, p. 3; BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 22; FESPAD, 2005, p. 36; ICG, 2017b, p. 5; RSDAL, 2013, p. 48; UTE, 2009, p. 270).

Esta relação de coordenação e compartilhamento das funções entre a PNC e FGR na investigação é alvo de críticas pelos desajustes criados dadas a falta de comunicação entre as organizações, a falta de capacitação do capital humano, o número elevado de crimes a resolver pelos funcionários e os resultados judiciais da etapa administrativa (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 51; FESPAD, 2005, p. 36-37; ICG, 2017b, p. 5).

A Fiscalia Geral da República

Enquanto a segunda organização principal faz parte do sistema de justiça criminal salvadorenho, com base aos artigos 191 e 192 da Constituição e do art. 13 da Lei Orgânica da FGR [LOFGR], a FGR é uma das três organizações que fazem parte do MP, tendo uma administração autônoma e orçamento próprio (EL SALVADOR, 27 abril 2006, p. 4; FESPAD, 2005, p. 25; IUDOP, 2014, p. 47; UTE, 2009, p. 41).

As principais funções da FGR podem ser resumidas no art. 193 da Constituição, nos artigos 5, 17, 74, 75 e 304 do CPP, nos artigos 50 e 69 da Lei Penal Juvenil [LPJ] e nos artigos 2, 15 e 18 da LOFGR. Essas funções são as seguintes: 1) promover de ofício a petição de parte ou a ação da justiça em defesa da legalidade; 2) dirigir a investigação do crime com colaboração da PNC e identificar tanto provas para acusar como para defender o suspeito; 3) promover de forma exclusiva a ação penal de ofício ou a petição de parte perante os juízes ou tribunais competentes; 4) fazer as medidas necessárias para proteger os lugares nos quais se podem encontrar provas; 5) conciliar e informar sobre o início da investigação aos tutores legais e à PGR quando se pesquisa um menor de idade; e 6) defender os direitos e interesses do Estado e da sociedade (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 9; EL SALVADOR, 27 abril 2006, p. 2, 5; FESPAD, 2005, p. 25; UTE, 2009, p. 41, 204, 206, 226, 280, 650-651, 655).

Organizacionalmente, a FGR tem o escritório central, que se situa na capital do país, e três escritórios regionais, que se subdividem em 15 sub-regionais. Internamente, divide-se em seis divisões especializadas em diferentes tipos de crimes e sete unidades encarregadas do trabalho administrativo e estadístico (FESPAD, 2005, p. 26-28).

Para cumprir com suas reponsabilidades profissionalmente em todo o território do país, estabeleceu-se através dos artigos 37 e 46 da LOFGR e do art. 3 do Regulamento da Carreira Fiscal [RCF] a chamada carreira fiscal, dentro da qual se estabelecem como seus objetivos a estabilidade laboral, a profissionalização dos funcionários e o desenvolvimento de um sistema de retribuições, especialmente para os chamados agentes auxiliares ou fiscais (EL SALVADOR, 27 abr. 2006, p. 11, 13; 21 marzo 2007, p.3).

A capacitação desses funcionários, bem como o registro da capacidade técnica instalada e os planos de estudos, são responsabilidade da *Escuela de Capacitación Fiscal* [ECF], o anterior segundo os artigos 34 e 35 da RCF (EL SALVADOR, 21 de março de 2007, p. 12-13). Para o ano 2013 existia um total de 988 agentes fiscais em todos os escritórios a nível nacional (RSDAL, 2013, p. 48).

Dentro do sistema de justiça criminal, a FGR é a segunda das três organizações que têm a capacidade de receber denúncias ou iniciar de ofício o fluxo do sistema; depois disso a denúncia é remetida na unidade dependendo da natureza do delito, se assim estabelece o fiscal encarregado e se se inicia a investigação preliminar ou administrativa (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 23; FESPAD, 2005, p. 28). Esta etapa tem como objetivo corroborar a falsidade ou veracidade dos fatos num período máximo de 72 horas segundo o art. 268 do CPP (IUDOP, 2014, p. 42; UTE, 2009, p. 269).

A fase administrativa pode ser concluída de três formas. A primeira é independente do agir da FGR, quando as partes chegam a um acordo dentro dos limites estabelecidos legalmente; não se aprofundou sobre esta saída pois não faz parte do fluxo que envolve as outras organizações do sistema de justiça criminal (FESPAD, 2005, p. 32; IUDOP, 2014, p. 42-43).

A segunda possibilidade é quando a investigação não produz resultados positivos, tendo que suspender o processamento judicial do suposto crime porque ele não constitui realmente uma infração da lei, ação essa estabelecida no art. 249 do CPP (FESPAD, 2005, p. 31; IUDOP, 2014, p. 42-43). Ou quando, apesar de o fato ser um crime, a FGR não conseguiu individualizar e identificar o suposto culpado através de diversos tipos de provas, reconhecendo os limites materiais da ação penal (FESPAD, 2005, p. 30). Esta ação é chamada de arquivamento do caso e é reconhecida no art. 293 do CPP por três causas. A impossibilidade de individualização do responsável por não se ter reconhecido o sujeito, por não ter as provas razoáveis para provar sua culpabilidade ou por impossibilidade de se proceder dada a extinção das causas que originaram o caso investigado (UTE, 2009, p. 277).

O terceiro caminho do processo administrativo é o encaminhamento ao juiz competente do chamado requerimento fiscal, única diligência que pode iniciar a fase judicial do fluxo do sistema de justiça criminal (IUDOP, 2014, p. 42-43). Ele deve conter, segundo o art. 294 do CPP, uma descrição geral do imputado para sua identificação, a relação dos fatos, as diligências necessárias para ampliar as provas encontradas e uma estimativa do prazo necessário para a investigação judicial (IUDOP, 2014, p. 51; UTE, 2009, p. 277).

O Órgão Judicial

Nessa direção, a terceira organização principal do sistema de justiça criminal salvadorenho é o OJ, segundo o art. 172 da Constituição da República e o art. 1 da Lei Orgânica Judicial [LOJ]. Ele é formado pela *Corte Suprema de Justicia* [CSJ], pelas *Cámaras de Segunda Instancia* [CSI] e pelos demais tribunais estabelecidos por leis secundárias. Este órgão tem a atribuição exclusiva de julgar e executar o julgado sob o princípio de independência judicial, segundo o art. 4 do CPP, em matérias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agrária e contencioso-administrativas, assim como em todas as outras determinadas por lei (CNSCC, 2015, p. 65; EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 1; UTE, 2009, p. 37, 204).

O OJ é resultado de uma série de reformas que o transformou de um sistema judicial de tipo inquisitório, em que os juízes acusam, pesquisam e julgam o delito, a um sistema de tipo acusatório, em que existe divisão entre as organizações que iniciam e dirigem a investigação judicial e os encarregados de julgar as provas. Isto promoveu um maior acesso à justiça por parte dos cidadãos, e foi feito em concordância com as reformas pactuadas nos Acordos de Paz (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 8; IUDOP, 2014, p. 41; OSTOS, 2009, pg. 42).

Em se tratando dos crimes de ação pública cometidos por pessoas com maioria penal/civil, o OJ divide-se organizacionalmente da seguinte forma: a CSJ é o tribunal máximo e está constituída, segundo os artigos 4, 49 e 50 da LOJ, por quatro salas, a saber, a Sala do Constitucional – da qual faz parte o magistrado presidente –, a Sala do Penal, a Sala do Civil e a Sala do Contencioso Administrativo (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 9; EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 1; UTE, 2009, p. 218).

Hierarquicamente inferiores estão as CSI, as quais são formadas, segundo o art. 175 da Constituição, o art. 5 da LOJ e o art. 50 do CPP, por dois magistrados, sendo um deles o presidente (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 9; EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 2; UTE, 2009, p. 38, 218).

Os próximos na hierarquia são os Julgados de Primeira Instancia [JPI], os quais são tribunais unipessoais e estão dirigidos por um juiz, que conhecem em primeira instância de acordo com a sua competência judicial e territorial. Eles se subdividem em Tribunais de Instrução [TI], Tribunais de Sentença [TS], Julgados de Vigilância Penitenciária e Execução de Penas [JVPEP] e Tribunais de Menores em Conflito com a Lei [TMCL], todos segundo o art. 175 da Constituição, o art. 49 do CPP e os artigos 59 e 60 da LOJ (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 9; EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 21; FESPAD, 2005, p. 18; UTE, 2009, p. 38, 218).

Segundo a lógica descendente, os últimos são os Julgados de Paz [JP], os quais são, segundo o art. 175 da Constituição, o art. 64 da LOJ e o art. 49 do CPP, tribunais unipessoais que conhecem em primeira instância os assuntos civis e mercantis. São encarregados também de conhecer as primeiras diligências de todos os delitos de jurisdição comum e de controlar, quando possível, as ações da PNC e da FGR nas diligências que procuram fundamentar o requerimento fiscal (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, P. 9; EL SALVADOR,

20 jun. 1984, p. 22; FESPAD, 2005, p. 18; GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 61; UTE, 2009, p. 38, 218).⁶

Territorialmente, o OJ se divide sob uma lógica de descentralização hierárquica da seguinte forma: a Sala do Penal, parte da CSJ, encontra-se na capital do país, tendo como única sede o edifício principal. Nas CSI, existe um total de 29 a nível nacional, as quais se dividem por departamento da seguinte forma: *Ahuachapán* 1, *Santa Ana* 4, *Chalatenango* 0, *La Libertad* 1, *San Salvador* 14, *Cuscatlán* 1, *La Paz* 0, *Cabañas* 0, *San Vicente* 1, *Usulután* 1, *San Miguel* 5, *Morazán*, 0 e *La Unión* 0 (UTE, 2018).

Quanto aos JPI, existe, a nível nacional, um total de 218, dividindo-se por departamento da seguinte forma: *Ahuachapán* 7, *Santa Ana* 28, *Sonsonate* 11, *Chalatenango* 6, *La Libertad* 14, *San Salvador* 71, *Cuscatlán* 8, *Cabañas* 5, *San Vicente* 9, *Usulután* 11, *San Miguel* 26, *Morazán* 6 e *La Unión* 8 (UTE, 2018).

Sobre a subdivisão dos JPI, pode-se utilizar o exemplo dos TS, que são distribuídos através do art. 146 da LOJ, existindo um número de 21 a nível nacional e dividindo-se por departamentos da seguinte forma: *San Salvador* 6, *Santa Ana* 2, *San Miguel* 2, *La Libertad* 1, *Chalatenango* 1, *Ahuachapán* 1, *Sonsonate* 1, *Cuscatlán* 1, *Cabañas* 1, *La Paz* 1, *San Vicente* 1, *Usulután* 1, *Morazán* 1, *La Unión* 1 (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 65).

Já acerca dos JP, são regulados segundo o art. 22 da LOJ, estabelecendo a existência de pelo menos um deles em cada município do país – a divisão político/geográfica do país é em 14 departamentos e 264 municípios –, número que varia dependendo da densidade demográfica e demanda judicial (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 8; FESPAD, 2005, p. 18).

Porém, na atualidade, segundo o art. 146 do CPP, existe um total de 322 JP a nível nacional, tendo mais de um por município e divididos por departamento da seguinte forma: *San Salvador* 41, *Chalatenango* 47, *Usulután* 29, *Morazán* 27, *La Libertad* 26, *San Miguel* 25, *La Paz* 23, *La Unión* 20, *Cuscatlán* 8, *Santa Ana* 18, *Sonsonate* 17, *San Vicente* 16, *Ahuachapán* 14, *Cabañas* 11 (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 61).

Apesar da tentativa de inserir os parâmetros de densidade demográfica e demanda judicial, a primazia da descentralização guiada pela divisão político/geográfica tem sido um ponto de crítica devido ao acúmulo em algumas sedes judiciais e o baixo número de processos em outras (ICG, 2017b, p. 5; IUDOP, 2014, p. 44-45).

⁶ Para uma apresentação visual dos principais julgados do OJ, consultar apêndice, figura 2.

Para o cumprimento das funções judiciais, baseando-se em critérios técnicos mais ou menos homogêneos, dentro de uma estrutura descentralizada como a mencionada anteriormente, foi estabelecida uma carreira judicial. Ela é reconhecida no art. 186 da Constituição e delegada pelo art. 187 ao *Consejo Nacional de Judicatura* [CNJ], o qual estabeleceu a chamada *Escuela de Capacitación Judicial* [ECJ], organização essa com a responsabilidade da formação dos juizes e funcionários judiciais (UTE, 2009, p. 40).

Agora, conforme a lógica do fluxo do sistema de justiça criminal, o subsistema judicial que faz parte do OJ adquire uma ordem diferente à estabelecida segundo o critério de hierarquia descendente. Iniciando com os JP, depois com os TPI – TI, TS, JVPEM e TMCL –, em seguida com as CSI e finalizando com a Sala do Penal da CSJ [SP/CSJ] (FESPAD, 2005, p. 18).

Conforme essa linha, vão-se descrever as funções de cada um dentro do fluxo do sistema de justiça criminal salvadorenho. Segundo o art. 56 do CPP, as principais funções dos JP são a autorização de atos urgentes de comprovação, realização da antecipação de prova, realizar as audiências iniciais, o julgamento por falta às audiências, entre outras que possam ser estabelecidas na lei (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 61; UTE, 2009, p. 220).

Os JP são a última organização das três dentro do sistema com a capacidade de receber diretamente denúncias escritas ou orais, segundo o art. 269 do CPP. Sua faculdade se limita a informar imediatamente sobre a denúncia à FGR para esta se encarregar da direção funcional da investigação administrativa e, posteriormente, do requerimento fiscal se o caso determinar (FESPAD, 2005, p. 13; IUDOP, 2014, p. 42; UTE, 2009, p. 270).

Com a apresentação do requerimento fiscal ante o juiz, inicia-se a ativação da maquinaria judiciária para a resolução do caso. Como se mencionou anteriormente, a diligência da FGR traz consigo a descrição da investigação administrativa, com a qual, segundo o art. 300 do CPP, o JP deve estabelecer as medidas convenientes para iniciar a resolução do crime alegado (FESPAD, 2005, p. 20; IUDOP, 2014, p. 43).

É na audiência inicial em que se examina o conteúdo do requerimento fiscal. Esta pode finalizar-se de duas formas. A primeira é com a remissão do caso e o arquivamento das diligências. Esta é uma forma anormal de terminar o processo judicial, e pode acontecer porque o crime alegado não aconteceu realmente, seja pela ação cometida não ser reconhecida juridicamente como crime ou pela concorrência de alguma causa de exclusão de responsabilidade a favor do imputado (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 21; GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 53).

A remissão do caso pode ser provisional quando tem por alvo a suspensão por um ano para incrementar os elementos probatórios, situação que pode acontecer somente uma vez. Ou pode ser a remissão definitiva, caso em que é fechado e arquivado sem possibilidade de sua abertura *a posteriori* (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 21).

A segunda forma de concluir esta fase inicial é quando o JP emite uma ordem de instrução, segundo o art. 303 do CPP, e significa que ele encontrou elementos probatórios suficientes para uma investigação judicial. Nessa linha, remete os elementos de cargo e descargo num prazo máximo de três dias, segundo o art. 300 do CPP, para ser agendada uma audiência preliminar pelo próximo tribunal competente (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 21; IUDOP, 2014, p. 43; UTE, 2009, p. 279).

Segundo os artigos 54 e 303 do CPP, os TI têm a competência de conhecer a instrução formal dos crimes de ação pública, da apelação de sentenças sobre procedimentos de faltas, da antecipação de provas, do controle do cumprimento dos direitos e garantias constitucionais, e das leis durante a investigação judicial (FESPAD, 2005, p. 20; GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 63; UTE, 2009, p. 220, 280).

Dentro de um prazo de três dias após o recebimento da ordem de instrução, os TI devem emitir o chamado auto de instrução formal. Ele deve conter o prazo estipulado para a instrução, a identificação dos atos urgentes de comprovação que precisem de autorização judicial, a realização da antecipação de provas e os atos necessários para a investigação do crime, isto segundo o art. 302 do CPP (UTE, 2009, p. 280).

Durante esta fase de instrução vale a pena esclarecer que é sempre a FGR a encarregada da direção funcional da investigação com apoio da PNC (IUDOP, 2014, p. 43). Ela tem como alvo ser um filtro para evitar acusações infundadas e determinar o tempo necessário para a coleta dos elementos probatórios (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 53).

Segundo os artigos 309 e 310 do CPP, estabelece-se um período máximo de seis meses de duração da instrução formal desde o momento de emissão do auto de instrução, com a possibilidade de prorrogação de três meses para crimes graves, e de seis meses para crimes muito graves devido à complexidade da investigação do fato ou caso a investigação precise de diligências no exterior do país (UTE, 2009, p. 281-282). Assim, estabelece-se como critério básico de programação da agenda dos TI o tempo solicitado pela FGR para sua investigação, assim como a disponibilidade do juiz (FESPAD, 2005, p. 24).

Depois do período estabelecido no auto de instrução e a recepção do ditame acusatório da FGR, segundo o art. 365 do CPP, o TI celebra a audiência preliminar na qual

se pode pronunciar de duas formas (IUDOP, 2014, p. 43). Pode-se decretar a remissão do caso e ordenar o arquivamento das diligências pela falta de elementos comprobatórios (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 21). Ou pode-se decretar o auto de abertura de juízo e o encaminhamento do caso ao seguinte tribunal competente para a realização da audiência pública (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 21; FESPAD, 2005, p. 13; IUDOP, 2014, p. 43).

Neste momento do processo judicial, interage outra organização que faz parte do OJ, e especificamente da CSJ, sem formar parte do sistema de justiça criminal diretamente, porém sendo seu trabalho importante para o resultado final. Segundo os artigos 98 e 99 da LOJ, o *Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”* [IML] é a organização encarregada dos serviços periciais, os quais serão feitos de forma independente. O IML tem as faculdades de recompilar e organizar os dados estadísticos de sua competência e fazer as investigações científicas e capacitação do seu pessoal técnico (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 28-29).

Em outras palavras, o IML é a única organização com a atribuição de fazer os exames forenses em pessoas lesionadas ou falecidas, análises de fluidos e outras provas de tipo médico relativas ao cometimento de um possível crime (FESPAD, 2005, p. 39). Por exemplo, através da diligência da autópsia médica legal é a única forma de estabelecerem-se as causas e a forma da morte de uma pessoa (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 57).

Os serviços do IML podem ser requeridos, segundo o art. 102 da LOJ, pelos oficiais e agentes da PNC, pelos agentes auxiliares da FGR, pelos juízes e tribunais da República, pela PGR no marco de suas competências, e por todos aqueles autorizados expressamente por lei (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 32). Integram-se, então, os resultados dessas provas médicas ao requerimento fiscal, ao auto de instrução, à abertura de juízo ou à declaração judicial de sentença.

Voltando às organizações principais, a vistoria pode ser levada por dois tipos de tribunais diferentes, segundo os artigos 52 e 404 do CPP, pelos Tribunais de Jurado [TJ], formados por um juiz e cinco pessoas eleitas por sorteio com base nos dados do Registro Eleitoral (IUDOP, 2014, p. 44; UTE, 2009, p. 219) e os TS, que, segundo o art. 53 do CPP, são integrados por três juízes de primeira instância que conhecerão da etapa plenária de todos os crimes, e da vistoria das causas instruídas pelo cometimento do delito (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 65; UTE, 2009, p. 219).

Sobre o primeiro tipo de tribunal não se vai aprofundar porquanto se encontra em desuso pela situação de violência de El Salvador, não existindo razões para motivar os

cidadãos a participarem como júri, e compreendendo que não seria justo impor penas para sua participação em um contexto do qual seria perigoso fazê-lo.

Prosseguindo com a descrição dos TS, estes são formados por três juízes, sendo um deles o presidente e os outros dois o primeiro e segundo vocal, estabelecendo-se como atribuição exclusiva do presidente, segundo o art. 324 do CPP, a responsabilidade de agendar o dia e a hora da vistoria ou juízo em plenário. O anterior dentro de um prazo de 48 horas após ter recebido o auto de abertura de juízo, e não podendo ser programado antes de 10 dias nem para depois de um mês (FESPAD, 2005, p. 13, 24; GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 57-58, 65, 67).

Segundo o art. 326 do mesmo código, os TS também poderão ordenar a detenção do imputado se estiver em liberdade para garantir sua presença na vistoria (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 67). E, apesar de o juízo em plenário ser preliminarmente público, segundo o art. 327 do CPP, os juízes podem decretar de ofício que a petição de parte seja total ou parcialmente privada, declarando o caso com reserva e tendo que o justificar por razões morais, de interesse público ou por estar previsto em uma norma específica (GALINDO PEREZ; JACOBO VALIENTE, 2005, p. 68).

Na celebração da vistoria, depois do tempo determinado pelo presidente do tribunal, segundo o art. 397 do CPP, o colegiado de juízes emitirá a sentença definitiva absolutória ou condenatória. Ela deve conter unicamente os elementos descritos na acusação fiscal e admitidos pelo auto de abertura de juízo, à exceção de quando elementos posteriores favoreçam o imputado (BLANCO; DÍAZ, 2007, p. 21; IUDOP, 2014, p. 43; UTE, 2009, p. 305).

Quando a sentença é condenatória, a pena estabelecida ao imputado deve ser executada sob o controle do JVPEP, vigilando o adequado cumprimento do regime penitenciário, isto segundo o art. 6 da Lei Penitenciária [LP] (UTE, 2009, p. 342). Uma vez recebida a certificação de sentença, segundo o art. 44 da LP, o juiz ordena sua execução e pratica a contagem do tempo segundo o CPP para fixar a data para a qual o imputado cumpra a metade, dois terços e a totalidade da condenação, notificando a FGR, o diretor do centro penal onde ele ficaria, o diretor da DGCP, o condenado e seu defensor, os quais podem solicitar revisão do cálculo (UTE, 2009, p. 356).

Os juízes de vigilância penitenciária e execução de penas, com base no art. 55 do CPP e nos artigos 33, 35 e 37 da LP, têm as seguintes competências: vigiar e garantir a estrita realização das normas da execução de penas e medidas de segurança, garantir o respeito aos direitos da pessoa privada de liberdade e vigiar o avanço do interno dentro do sistema

progressivo de execução da pena (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 30; FESPAD, 2005, p. 20; UTE, 2009, p. 220, 353-354).

Além do anterior, os JVPEP, segundo o art. 37 da LP, têm a autonomia de conceder ou revogar a concessão de benefícios penitenciários às pessoas privadas de liberdade. Esta faculdade os obriga a fazer visitas periódicas a centros penitenciários dentro de sua jurisdição, assim como a atender as solicitações de entrevista dos internos (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 30).

Existem também as Câmaras de Vigilância Penitenciária e Execução de Pena [CVPEP], que, segundo o art. 33 e 34 da LP, são as encarregadas de conhecer das apelações das resoluções emitidas pelos JVPEP e servem como última instância em matéria penitenciária (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 30).

Além das CVPEP e dos JVPEP, segundo o art. 33 da LP, existe uma terceira organização judicial de execução da pena: o *Departamento de Prueba y Libertad Asistida* [DPLA] (UTE, 2009, p. 353). Segundo o art. 121 da LOJ e o art. 39 da LP, o DPLA é uma dependência da CSJ, está sob a administração de um diretor com os mesmos requisitos inerentes a um juiz de primeira instância e é formado por um corpo de inspetores e ajudantes que estão a serviço dos JVPEP (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 37; UTE, 2009, p. 355). Ele tem como alvo verificar a execução das condições de conduta impostas às pessoas sob regime de conciliação, suspensão condicional do processo, suspensão condicional da pena, liberdade condicional, e penas alternativas à prisão, isto segundo o art. 121b da LOJ (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 37; FESPAD, 2005, p. 20). Estabelece-se, portanto, como uma organização auxiliar da administração de justiça quando se refere a penas não privativas da liberdade e em comunicação constante com os JVPEP (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 30-31).

Existem dois níveis a mais para interpor recursos judiciais a fim de mudar as decisões feitas pelos juízes ao longo do decorrer dos diferentes tribunais. O primeiro nível são as câmaras de segunda instância com competência do penal ou CSI. Elas têm a incumbência de conhecer do recurso de apelação, do recurso de revisão da motivação da sentença e dos casos especiais em que atuam como tribunais de primeira instância, de acordo com o art. 55 do CPP e o art. 57 do LOJ (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 20; IUDOP, 2014, p. 44; UTE, 2009, p. 219).

Isto significa dizer que as CSI, segundo o art. 57 da LOJ e o art. 51 do CPP, têm a capacidade de conhecer as apelações dos JPI – JP, TI e TS – bem como dos JVPEP (FESPAD, 2005, p. 13; IUDOP, 2014, p. 44). O segundo nível é a SP/CSJ, a qual, segundo

o art. 50 do CPP e o art. 55 da LOJ, pode conhecer do recurso de cassação penal, de apelação contra sentenças dos CSI quando atuem como primeira instância e dos recursos de revisão de motivação da sentença (EL SALVADOR, 20 jun. 1984, p. 20; UTE, 2009, p. 218-219).

Porém, para o direito penal salvadorenho, as atribuições da SP/CSJ não são reconhecidas como uma terceira instância porque nelas não existe a possibilidade de valorar a prova. Em termos práticos, só se conhece de infrações as disposições legais ao longo do processo que não foram advertidas nos tribunais anteriores, posicionando-se como um guardião da devida aplicação da lei nos casos concretos, que são feitos de seu conhecimento à petição de parte afetada (IUDOP, 2014, p. 44).

Para o caso da CSJ em plenário – quando os magistrados de todas as suas salas se reúnem, suas competências relevantes para o sistema de justiça criminal podem ser resumidas ao numeral nove do art. 182 da Constituição, no qual se delega a potestade de escolherem os magistrados das CSI, os juízes dos JPI e os juízes dos JP, isso de uma tendência elaborada com anterioridade pelo CNJ, assim como também selecionar aos médicos forenses que fazem parte do IML, removê-los, conhecer sobre suas renúncias e suas licenças de férias (UTE, 2009, p. 38-39).

A Procuradoria Geral da República

A quarta organização principal, parte do sistema de justiça criminal salvadorenho, é a PGR, a qual, segundo os artigos 191 e 192 da Constituição, forma o MP em conjunto a outras duas organizações, e seu titular é eleito através da votação do Congresso Nacional (UTE, 2009, p. 41). Também segundo o art. 2 da Lei Orgânica da PGR [LOPGR], ela é de caráter permanente e com autonomia jurídica e administrativa, domiciliada na capital do país, e com representação em todo o território nacional (EL SALVADOR, 18 dic. 2008, p. 2).

Segundo o art. 194 da Constituição e o art. 3 da LOPGR, suas principais funções de interesse para o presente trabalho são assistir pelo respeito e garantia dos direitos humanos; investigar de ofício ou por denúncia casos de violação dos direitos humanos; promover e servir com equidade de gênero a defesa da família, defender os interesses dos menores de idade, incapazes e adultos maiores; outorgar assistência legal, atenção psicossocial e serviços de mediação e conciliação; representar judicial e extrajudicialmente as pessoas, especialmente indivíduos com escassos recursos econômicos na defesa da liberdade

individual, dos direitos laborais, da família e dos direitos pessoais (EL SALVADOR, 18 dic. 2008, p. 2).

Pode-se observar que a PGR tem uma quantidade de funções maior e mais ampla que as anteriores organizações que fazem parte do sistema e, segundo o art. 101 da LOPGR, todos os seus procedimentos são de caráter administrativo, o que significa que suas resoluções são legalmente vinculantes sempre que não exista resolução judicial sobre o mesmo assunto (EL SALVADOR, 18 dic. 2008, p. 28).

Organizacionalmente a PGR, segundo o art. 5 do Regulamento da Lei Orgânica da PGR [RLOPGR], divide-se no nível de direção, formado pelo procurador geral, pelo procurador adjunto, pelos procuradores especializados, pelo secretário e pelo coordenador de qualidade. No nível de coordenação e supervisão, divide-se em coordenador geral, coordenador nacional, coordenador de apoio e supervisores. E no nível operativo, a PGR é dividida em procurador auxiliar, coordenador local e nas unidades específicas (EL SALVADOR, 29 jul. 2010, p. 3; FESPAD, 2005, p. 40).

Os artigos 24, 36, 51, 53 e 54 da LOPGR e o art. 61 do RLOPGR refletem a diversidade de funções da PGR, apresentando as unidades locais de atenção ao usuário, as quais são designadas no território nacional conforme as necessidades da população. Elas outorgam serviços legais, preventivos psicossociais, de mediação e conciliação, de práticas jurídicas para estudantes de direito, de processos para adoção de menores de idade e da certificação de centro de mediação e conciliação públicos ou privados (EL SALVADOR, 18 dic. 2008, p. 13, 16-17; 29 jul. 2010, p. 23).

Apesar das amplas atribuições e do reconhecimento no art. 71 da LOPGR e no art. 82 do RLOPGR, de uma carreira administrativa que regule as relações dos serviços e garanta a estabilidade laboral e o desenvolvimento profissional, ela não está consolidada devido à falta de formação inicial e contínua por parte de uma organização especializada academicamente (EL SALVADOR, 18 dic. 2008, p. 22; 29 jul. 2010, p. 28; FESPAD, 2005, p. 44).

A principal função dentro do fluxo do sistema de justiça criminal da PGR é de conceder seus serviços para a realização do direito de qualquer imputado de ter uma defesa técnica, isto regulado nos artigos 98 e 101 do CPP. Todo imputado tem direito inalienável da assistência técnica de um advogado da República segundo o sistema jurídico salvadorenho. O profissional selecionado para cada caso tem doze horas para se apresentar depois de ser convocado (UTE, 2009, p. 232-233).

O direito do imputado de ter um defensor público não exclui ou prejudica a nomeação ulterior de um advogado de sua confiança contratado de forma particular, e, se o advogado particular renuncia a suas responsabilidades, vai se assignar o mesmo defensor público eleito ao início do processo, ou se designará um defensor de ofício por parte do juiz competente, conforme o art. 10 do CPP (FESPAD, 2005, p. 40; UTE, 2009, p. 205).

A designação do defensor público pode acontecer em dois momentos do processo, desde sua detenção por parte da PNC, feita de ofício ou em flagrância, ou desde o momento da detenção coordenada pela FGR e executada pela PNC, de acordo com o art. 97 do CPP (UTE, 2009, p. 232).

Por outro lado, no caso de não ser aprisionado desde o momento em que o inquérito fiscal chega ao JP, durante a preparação e a convocatória da audiência inicial que abre a fase judicial, o imputado pode não requerer a ajuda de um defensor público. Em outras palavras, durante a fase administrativa não necessariamente ter-se-á ação da PGR, conforme estipula o art. 95 do CPP (FESPAD, 2005, p. 14; UTE, 2009, p. 231).

Finalmente, uma vantagem material que a defensoria pública tem em detrimento da defesa particular é o acesso legal às diferentes fontes de informação públicas. Entre elas, podem-se mencionar os antecedentes policiais e penais, informação que às vezes resulta ser de difícil acesso para advogados particulares (FESPAD, 2005, p. 51).

A Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos

A quinta organização que é parte do sistema de justiça criminal salvadorenho é a PDDH. Ela é a última das três organizações, junto à FGR e à PGR, que fazem parte do MP, e que através dos artigos 191 e 192 da Constituição estabelecem um ministério formado por organizações com sua própria autonomia administrativa e financeira, e sem uma coordenação hierárquica sobre elas (UTE, 2009, p. 41). De igual forma, segundo o art. 2 da Lei da PDDH [LPDDH], ela é de caráter permanente e tem o objetivo de proteção, promoção e educação sobre os direitos humanos e da vigência irrestrita dos mesmos (EL SALVADOR, 6 marzo 1992, p.1).

Segundo o art. 194 da Constituição e o art. 11 da LPDDH, suas atribuições principais são: garantir o respeito aos direitos humanos; investigar de ofício ou à petição de parte sobre casos de violação de direitos humanos; ajudar a supostas vítimas de violação de direitos humanos; promover recursos administrativos e judiciais para a proteção dos direitos humanos; vigiar a situação das pessoas privadas de liberdade e conhecer de toda detenção;

praticar inspeções onde seja necessário para assegurar o respeito aos direitos humanos; vigiar o devido cumprimento dos prazos judiciais; e levar um registro centralizado das pessoas privadas de liberdade, seus centros de detenção e sua situação legal (EL SALVADOR, 6 marzo 1992, p. 2-3; UTE, 2009, p. 42).

Como no caso da PGR, as atribuições da PDDH são de ampla aplicação, tornando-se uma organização guardiã dos direitos humanos ao longo de todo o sistema de justiça criminal salvadorenho. A existência deste reforço institucional controlador é resultado do processo histórico nacional, tendo sido pactuada nos Acordos de Paz e se tornado a resposta por parte do governo e da ex-guerrilha ao comprometimento da não repetição das violações de direitos humanos realizadas no conflito armado (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 31; EL SALVADOR, 16 enero 1992, p. 34; RSDAL, 2013, p. 47).

Para cumprir com suas funções, os artigos 3, 15 e 32 do Regulamento Interno da PDDH [RIPDDH], estabelece a existência de uma carreira administrativa. Ela é delimitada pela Lei de Serviço Civil [LSC], não tendo sua própria lei e delegando ao departamento de recursos humanos em coordenação com a secretaria geral a elaboração do plano anual de capacitação (EL SALVADOR, 15 agos. 2006, p. 1-2, 5, 11).

Segundo o art. 24 da LPDDH, toda pessoa pode interpor denúncias sobre supostas violações dos direitos humanos. Elas têm de ser apresentadas na secretaria geral, escritórios departamentais ou locais, além de poderem ser recebidas pelos funcionários delegados ou pelo procurador geral (EL SALVADOR, 6 marzo 1992, p. 5).

E segundo os artigos 33 e 37 da LPDDH, a PDDH pode publicar resoluções ou emitir resoluções de censura pública em casos graves de violação dos direitos humanos. De igual forma, para cumprir com suas atribuições, pode solicitar a ajuda de FGR, PGR, tribunais e outras dependências do Estado, e estas não podem recusar as diligências solicitadas (EL SALVADOR, 6 marzo 1992, p. 7).

Sem excluir a potestade de vigilância em todo o fluxo do sistema, a PDDH tem uma atribuição especialmente importante: é consolidada pelo art. 40 da LPDDH, que estabelece o acesso livre e imediato a todo centro penitenciário, prisão ou lugar público onde se encontre uma pessoa privada de liberdade, a fim de garantir o respeito dos direitos humanos, desenvolvendo o papel principal de monitoramento da situação do sistema penitenciário salvadorenho (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 31; EL SALVADOR, 6 marzo 1992, p. 7-8).

A Direção Geral de Centros Penais

Finalmente, e na mesma direção, a sexta e última organização partícipe do sistema de justiça criminal salvadorenho é a DGCP. Segundo os artigos 11 e 35 do Regulamento Interno do Órgão Executivo [RIOE], o MJSP é o encarregado de formular a política penitenciária, delegando, conforme o art. 19 da Lei Penitenciária [LP] e o art. 28 do Regulamento da Lei Penitenciária [RLP], a organização, o funcionamento e o controle administrativo dos centros penitenciários à DGCP (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 12-13; IUDOP, 2014, p. 111; UTE, 2009, p. 349, 392).

Como se pode observar, assim como no caso da PNC, ambas as instituições dependem do MJSP, dividindo-se as responsabilidades operativas e estratégicas respectivamente. Isto reflete uma separação organizacional positiva entre as organizações encarregadas de instruir e investigar os casos e as organizações encarregadas de administrar as penas (UNODC, 2010, p. 35).

A finalidade da DGCP é possibilitar ao condenado, através da execução da pena, as condições favoráveis para seu desenvolvimento pessoal e sua futura integração harmoniosa à vida social quando da recuperação de sua liberdade, bem como promover a prevenção do crime e a vigilância dos internos provisionais, de acordo com o art. 27 da Constituição e os artigos 3, 19 e 29 da LP (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 13; IUDOP, 2014, p. 111; RSDAL, 2013, p. 61; UTE, 2009, p. 342).

Neste ponto tem que se esclarecer que a DGCP faz parte do chamado subsistema penitenciário salvadorenho, o qual, *lato sensu*, é constituído pela própria DGCP, pelo OJ – através dos JVPEP e do DPLA para vigiar o cumprimento das penas –, por todo o MP e pela PNC quando for necessário garantir a ordem interna dos centros penitenciários (CARCALLIDO GÓMEZ, 2008, p. 10-11; UTE, 2009, p. 350-351, 467). Contudo, por conta das delimitações feitas no início da identificação do campo organizacional, só se expuseram as funções da primeira organização do sistema, como também pelo fato de já terem sido desenvolvidas algumas das funções das organizações mencionadas acima.

As principais funções atribuídas à DGCP para atingir seus objetivos, consoante o art. 21 da LP, são garantir o cumprimento da LP, das sentenças judiciais de execução de pena e detenção provisional; apresentar ao MSJP as recomendações para uma política penitenciária; apresentar anualmente ao ministério a proposta do orçamento; apresentar ao ministério a contratação, os traslados, as ascensões e as destituições com prévia aprovação da EP;

autorizar os gastos pagos pelos recursos das atividades penitenciárias; e organizar o regime laboral dos internos (UTE, 2009, p. 349).

Internamente, a DGCP tem uma fragmentação administrativa importante, constando de 19 dependências e unidades de coordenação, além dos centros penitenciários (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 14). Entre as mais relevantes para este estudo, segundo o art. 18 da LP e o art. 25 do RLP, encontram-se as organizações administrativas, a saber, o Conselho Criminológico Nacional [CCN], os Conselhos Criminológicos Regionais [CCR], as Equipes Técnicas Criminológicas e a Escola Penitenciária [EP], além dos centros penitenciários (CARBALLIDO GÓMEZ, 2008, p. 9; UTE, 2009, p. 348, 392).

Em consideração à última, dada a sua complexidade e importância, deve aprofundar-se na estrutura dos centros penitenciários [CP]. Segundo o art. 137 da LP, os CP são entendidos como toda estrutura arquitetônica, administrativa ou funcional com organização própria interna, dentro dos quais podem coexistir diferentes tipos de centros sempre e quando esta imbricação permita a funcionalidade do regime (UTE, 2009, p. 422).

Segundo o art. 139 do RLP, a estrutura organizacional interna do CP consta de um diretor, um subdiretor técnico, um subdiretor de segurança e custódia, uma equipe técnica criminológica, uma secretaria, um comitê de desenvolvimento humano integral, um centro escolar, uma clínica penitenciária, um escritório ocupacional, um comitê de apoio técnico, e uma equipe técnica criminológica, sem prejuízo das necessidades da política penitenciária vigente (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 15; UTE, 2009, p. 423).

Com base na sua função, os CP são classificados segundo o art. 68 da LP em centros de admissão [CA], centro preventivos [CPrev], centros de cumprimento de penas [CCP] e centros especiais [CE], lembrando que eles podem coexistir na mesma infraestrutura física (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 31-32; CARCALLIDO GÓMEZ, 2008, p. 10-11; UTE, 2009, p. 362).

Os CA são destinados aos internos que ingressem no sistema penitenciário durante a realização de sua observação e diagnóstico inicial, como estipulado no art. 71 da LP (UTE, 2009, p. 363). Os CPrev são estabelecidos exclusivamente à retenção e à custódia dos detentos provisionais por ordem judicial, e que não tenham ainda sentença judicial condenatória ou absolutória, conforme o art. 72 da LP (UTE, 2009, p. 363).

No que se refere aos CCP, segundo o art. 74 da LP, são os destinados a resguardar os detentos que já tenham uma condenação judicial, encontrarem-se no período de execução da pena e sejam adultos maiores de 21 anos de idade ao momento da sentença (UTE, 2009, p. 364). Quanto aos mesmos centros, subdividem-se, como determinado pelo art. 75 da LP,

em centro penitenciários ordinários [CCPO], centros penitenciários abertos [CCPA], centros de detenção de menor [CCPDM] e centros de segurança [CCPS] (UTE, 2009, p. 364).

Os CCPO, pelo descrito no art. 76 da LP, são destinados a custodiar internos que cumprem penas privativas de liberdade de acordo com o regime penitenciário progressivo (UTE, 2009, p. 364). Os CCPA, pelo artigo seguinte àquele, têm a responsabilidade de manter os internos que não apresentem problemas significativos de adaptação, e têm, por isso, um regime baseado na confiança e no autogoverno (UTE, 2009, p. 364).

Os CCPDM, segundo o art. 78 da LP, têm a responsabilidade de internar menores de idade destinados a cumprir uma pena máxima de um ano, ou o cumprimento de toda a pena quando os benefícios são revogados (UTE, 2009, p. 364). Por sua vez, os CCPS, de acordo com o art. 78 da LP, são destinados aos internos que apresentem problemas de adaptação extrema, constituindo um perigo para os outros internos, funcionários do centro e para si mesmos (UTE, 2009, p. 365).

Os CE são utilizados para a atenção especial e tratamento de internos com problemas de saúde física e mental, podendo ter a ajuda do Ministério da Saúde Pública e Assistência Social [MSPAS], previsto no art. 80 da LP (UTE, 2009, p. 365). Além dos anteriores centros reconhecidos no art. 68 da LP, nos artigos 70 e 113 da mesma lei, reconhecem-se os Centros Penitenciários para Mulheres [CPM] e os Centros de Coordenação Pós-Penitenciários [CCPP] (UTE, 2009, p. 362-363, 375).⁷

Os CPM são espaços divididos dos centros com homens internos, eles devem ter as dependências especializadas para atender a mulheres grávidas e possíveis partos, muito embora, *a priori*, os nascimentos sejam feitos fora dos centros e, se feitos dentro deles, a ata de nascimento da criança não deve refletir o endereço do centro. Além disso, as internas podem ter a companhia de seus filhos até cumprirem a idade de cinco anos (UTE, 2009, p. 362-363).

Acerca dos CCPP, não são centros penitenciários no senso estrito, mas encarregados de coordenar a ajuda e a promoção de todas as atividades pós-carcerárias. Isso significa que são os encarregados de ajudar a reinserção laboral, e mantêm um contato continuado com os indivíduos antes privados de liberdade (UTE, 2009, p. 375).

Na atualidade, existe um número total de 20 centros penais, entendidos como infraestruturas públicas independentes, cujo propósito prisional na construção só se aplica a dois deles, enquanto os outros 18 são edificações anteriormente destinadas a outros fins, por

⁷ Para uma apresentação visual da tipificação dos centros penitenciários, consultar apêndice, figura 3.

exemplo: quartéis militares e ingênitos de café e açúcar; existe também um centro de resguardo psiquiátrico, adscrito ao Hospital Psiquiátrico Nacional [HPN]; dois centros de administração aberta e duas fazendas penitenciárias com uma capacidade instalada total de 10,109 vagas (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 14, 51; IUDOP, 2014, p. 113).⁸

Um dos pontos mais criticados do sistema penitenciário salvadorenho é sua densidade penitenciária. Segundo o padrão internacional, quando se atinge a faixa de 120% da capacidade instalada, considera-se que os centros penais não têm mais as condições para reabilitar aos internos, ou garantir a segurança tantos deles como dos funcionários (IUDOP, 2014, p. 112, 117). Em 2014, existia uma densidade média de 305% nos centros penitenciários salvadorenhos (IUDOP, 2014, p. 115; ICG, 2017b, p. 7).

Para cumprir de maneira profissional com a finalidade da DGCP, segundo o art. 32 da LP e o art. 48 do RLP, foi criada a EP. Ela tem como responsabilidade a capacitação dos funcionários do sistema penitenciário e dos requisitos para optar por uma vaga, as designações das vagas disponíveis e os processos de ascensão (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 25-26; UTE, 2009, p. 353, 400).

Na carreira penitenciária existem três categorias segundo o art. 84 da LP, os profissionais e especialistas, os funcionários administrativos e auxiliares e os funcionários de segurança (UTE, 2009, p. 366). Sobre os últimos, eles são subdivididos hierarquicamente, conforme o art. 211 do RLP, em subdiretor de segurança, comandantes, inspetores, subinspetores e agentes criminológicos (UTE, 2009, p. 423).

Para o ano de 2013, a quantidade de funcionários encarregados da segurança dos centros penais era de 2.200, para uma população carcerária total de 30.832, dentro de um sistema penal com a capacidade instalada para 10,108 vagas (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 14, 51; IUDOP, 2014, p. 113; RSDAL, 2013, p. 61).

Prosseguindo com a lógica do fluxo do sistema de justiça criminal salvadorenho, as pessoas privadas de liberdade podem estar sob duas circunstâncias. As pessoas que são acusadas por um crime e devido a sua responsabilidade são passíveis de fugas e as pessoas que têm uma condenação judicial por um delito que foi comprovado juridicamente (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 36).

No caso dos segundos, em El Salvador se estabelece um sistema penitenciário progressivo, o qual divide a execução da pena em diferentes fases para sua reabilitação e reinserção gradual na sociedade (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 6; MARTÍNEZ, 2000,

⁸ Para conhecer a lista detalhada de cada infraestrutura e sua capacidade instalada, consultar anexo, quadro 1.

p. 12). Segundo o art. 95 da LP, estas são a fase de adaptação, a fase ordinária, a fase de confiança e a fase de semiliberdade (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 7, 41-42; UTE, 2009, p. 370).

As entidades que têm o papel principal na transição do interno ao longo das anteriores fases, segundo o art. 29 da LP e o art. 30 do RLP, são os CCN e os CCR. Delega-se aos primeiros a faculdade de conhecer das impugnações das decisões feitas pelos segundos acerca da transição dos internos, com base no cumprimento dos indicadores técnicos estabelecidos (ANDRADE; CARRILLO, 2015, p. 18).

Nesse sentido, após o recebimento da diligência judicial que contém o período da pena por parte do JVPEP, de acordo com o art. 71 do LP, o CCR competente deve estipular o regime e o CP correspondente ao interno dentro de um período máximo de 30 dias (UTE, 2009, p. 363). Depois da resposta e mudança do interno ao centro e regime competentes, os CCR devem fazer exames durante o cumprimento da pena para que o indivíduo possa transitar nas diferentes fases do regime, com a constante vigilância do CCN.

Como observou-se ao longo do presente apartado, apesar de o sistema de justiça criminal salvadorenho ser configurado constitucional e legalmente com um desenho de trabalho coordenado e permanente, as práticas e resultados denotam ainda níveis de fragmentação, desarticulação, confusão de competências e disfuncionalidades (IUDOP, 2014, p. 165).

Isto não é totalmente culpa de elementos endógenos do sistema, mas também o resultado de afrontar o campo organizacional com realidades ou entornos adversos, entre elas, a mais relevante para o nosso caso, as organizações criminosas salvadorenhas. Nessa direção, o seguinte apartado vai desenvolver a história, a organização interna e o perfil das principais organizações criminosas de El Salvador.

2.3. Reconstrução histórica das principais *Pandillas* em El Salvador

Para iniciar o esforço de reconstruir as principais organizações criminosas de El Salvador, tem que se esclarecer a escolha gramatical feita no presente trabalho, devido ao idioma e entorno do texto. Em português, o nome utilizado comumente para se referir a este tipo de organizações é gangue, anglicanismo que vem do conceito em inglês *gang*. Porém, à diferença do último, que é mais abrangente, o conceito de gangue é utilizado para se referir a organizações que se caracterizam por elementos encontrados nas conhecidas *pandillas*

tradicionais originárias na América Central e na América do Norte (SAVENIJE, 2009, p. 98).

Este detalhe é importante porque o fenômeno de estudo e as organizações que são abordadas no presente esforço encontram-se geograficamente limitadas aos arredores da América do Norte e Central. Por isso, optou-se por utilizar o estrangeirismo *pandillas* para preencher esse vazio semântico que implicaria a utilização do conceito de gangues, como resultado de sua interpretação no contexto brasileiro (SAVENIJE, 2009, p. 98).

Também deve-se esclarecer a existência de autores que utilizam o conceito de *pandilla* e *mara* como se fossem sinônimos em seus estudos. Isto porque, no senso comum, não existem maiores diferenças na atualidade entre ambos (GEREDA et al, 2017, p. 18; SAVENIJE, 2007, p. 638). Definem-se as como organizações formadas majoritariamente por jovens, os quais têm uma identidade social comum, e que se envolvem com certa frequência em atividades ilegais (GEREDA et al, 2017, p. 18; SAVENIJE, 2007, p. 638; SAVENIJE, 2009, p. 97).

Outros autores fazem uma diferença entre ambos os conceitos através de sua área de atuação, definindo as *pandillas* como organizações de origem e atuação local, e as *maras* como um fenômeno mais recente na América Central com raízes e dinâmicas transnacionais (RIBANDO SEELKE, 2016, p. 2). Sem ignorar o anterior, no presente esforço não se vai utilizar o termo *mara* como sinônimo de *pandilla* porque historicamente a palavra *mara* não se limita ao contexto criminal. *Mara* é o termo curto para se referir ao conceito de *marabunda*, uma construção utilizada nos países do Triângulo Norte da América Central para chamar informalmente a um grupo grande de pessoas reunidas em um mesmo lugar (ICG, 2017a, p. 1).

Ainda que não se tenha claro o momento exato em que este termo foi ligado às *pandillas*, alguns esforços identificam esse processo nos anos de 1954 com o filme de Charlton Heston, *The Naked Jungle*, o qual foi traduzido ao espanhol como *Cuando ruge la marabunta*, e que eventualmente se transformou em *mara*, para depois ser utilizado para referir-se aos grupos de homens que formavam as *pandillas* perto de suas casas, em apologia aos formigueiros já que sempre têm grupos de formigas próximos a si para protegê-los (IC, 2017, p. 14).

Depois deste esclarecimento gramatical, pode-se contextualizar o ambiente dentro do qual estas organizações criminosas se desenvolvem. Como reconhece a OMS (2003, p. 13), não existe um único fator que determine a execução de ações ilícitas por parte de um indivíduo ou grupo. Aliás, pelo contrário, é um conjunto de fatores resumidos em quatro

níveis analíticos: o individual, o relacional, o comunitário e o social. Esta interpretação é conhecida como a abordagem ecológica da violência, a qual se situa como uma interpretação viável para o presente estudo.⁹

De igual forma, vale mencionar que esta abordagem, apesar de suas similaridades, é mais especificamente uma atualização da abordagem da ecologia social. Esta última foi cunhada na Escola de Chicago, e tem como principal premissa que organizações criminosas como as *pandillas* sejam estruturas parciais que procuram substituir instituições em estado disfuncional devido ao contexto de desorganização social. Um exemplo do tipo de instituições que esta abordagem traz é a família (WHYTE, 1943, p. 124).

Assim, prosseguindo com a abordagem da ecologia social da violência, em lugares onde estes quatro níveis mencionados anteriormente estão ameaçados por diversos fatores de risco, os jovens sem maior guia podem criar um código próprio consistente em regras e normas implícitas de conduta. Muitas vezes em paralelo das regras aceitas pela sociedade em geral, este fenômeno é denominado por alguns autores como o código da rua (ANDERSON, 1998, p. 91; SAVENIJE, 2009, p. 46). O núcleo deste código procura a obtenção e manutenção de respeito, e, portanto, reconhecimento frente a outros jovens e à sociedade em geral, legitimando canais rápidos e fáceis como o crime e deslegitimando ferramentas difíceis e de longo prazo como o trabalho mal remunerado (SAVENIJE, 2009, p. 46-47).

Porém, o crime leva implicitamente a promessa da possibilidade do cometimento da violência. Nessa linha, Young (1999, p. 12) estabelece a hipótese criminológica de que, quando os jovens são negados de reconhecimento dentro de um contexto de poucos recursos, optam pela violência como um dos recursos restantes que ainda têm à sua disponibilidade. Instrumento que, em muitas ocasiões, já é normalizado e legitimado na sua socialização primária no contexto do lar e das comunidades nos bairros excluídos e pobres da América Central (ANDERSON, 1994, p. 83).

Esta falta de reconhecimento e definição sobre a identidade que os jovens têm dentro da sociedade é o plano de fundo teórico das dinâmicas de exclusão e autoexclusão social na América Central (SAVENIJE, 2009, p. 26). Antigamente, poderia inferir-se a identidade dos papéis sociais ou posições institucionais dos indivíduos dentro de seu entorno, como o papel dos estamentos da nobreza, clero e burguesia (BERGER, 1983, p. 179).

⁹ Para uma apresentação resumida da abordagem ecológica da violência sobre o fenômeno *pandilleril* na América Central, consultar anexo, quadro 2.

Na atualidade, a definição da identidade, e, portanto, o entendimento e a apreciação sobre as características fundamentais dos seres humanos, construiu-se com base em experiências de reconhecimento intersubjetivo em relação a outras pessoas, tornando este processo numa espécie de luta existencial (HONNETH, 1995, p. 248; TAYLOR, 1995, p. 225).

Quanto aos jovens dentro das *pandillas*, a identidade é associada ao ideário de oposição no que diz respeito aos outros antagônicos (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 152-153). Esta ideia cria coesão grupal com base numa guerra de vida ou morte com outras *pandillas* similares e, por isso, ideais para serem suas inimigas (SAVENIJE, 2009, p. 49).

Esta dinâmica de estabelecimento da identidade utiliza a violência como sua ferramenta, especificamente um sistema de agressões recíprocas com os outros grupos antagônicos simbolicamente, porém similares materialmente, estabelecendo uma relação horizontal de competência violenta entre eles (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 156).

Esta definição do indivíduo com base no outro é o que Levinas (1999, p. 28-30) chamou de alteridade. Entender o que uma pessoa ou grupo é pela negação da outra pessoa ou grupo a fim de lhe conceder legitimidade e sentido à sua existência. Aqui o conceito de *pandilla* tradicional emerge porque estas organizações costumavam vincular-se num município, numa comunidade ou num bairro específico, misturando-se com os habitantes como produto das mesmas, e reivindicando sua identidade gerada desde as múltiplas exclusões vivenciadas nas próprias comunidades (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 155).

Isso porque entrar no mundo *pandilleril* é atravessar uma fechadura social, deixando para trás o vínculo com a sociedade em geral e gerando um espaço comum de jovens excluídos socialmente. Lugar este onde criam-se dinâmicas intragrupais de autoexclusão perante um contexto que já tinha elementos excludentes, delineando o que se poderia chamar de círculo vicioso de desintegração do tecido social (SAVENIJE, 2009, p. 157).

Devido ao aumento constante do nível de desintegração social no contexto das *pandillas*, existem autores que identificam dentro delas o que chamam de uma subcultura da violência, entendida como o sistema normativo que prescreve, dentro de determinadas circunstâncias, reações violentas como formas de interação dentro e fora do grupo (WOLFGANG; FERRACUTI, 1971, p. 197).

O risco do anterior, como aponta Savenije (2009, p. 63-64), é a possibilidade de sua desvinculação da vida dos outros habitantes das áreas excluídas, o qual poderia significar perder sua racionalidade e fazer sua conduta ininteligível perante os demais. A esta complexidade tem que se adicionar o fato de que as *pandillas* têm se caracterizado

historicamente por seu constante movimento e mutação: não são organizações estáticas e o conhecimento construído sobre elas tem uma data limitada de vigência (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 152).

Apesar disso, devido ao perfil, contexto e interesses dos integrantes, não parece ser prioridade o resgate dessas aceleradas mudanças históricas, identificando neste ponto talvez um dos poucos elementos pétreos das mesmas: sua forte tradição oral. São as palavras o fio com o qual são tecidas suas ações e dinâmicas, criando uma memória turva e difusa que valoriza as falas diárias dos membros e especialmente as posturas públicas das lideranças (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012; MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 52).

Com os anteriores elementos teóricos na mente, pode-se iniciar a reconstrução histórica das principais *pandillas* na atualidade em El Salvador. E ao contrário da inferência lógica que gera o caso, esta história se inicia nos Estados Unidos da América.

O Sistema *Southern United Raza*

Em contextos de ausência do Estado no território e escassez de recursos, são outras organizações que cooptam socialmente as comunidades (MURCÍA, 2015, p. 25). Os Estados Unidos da América são um país onde os homens jovens de bairros populares – entenda-se pobres, com superlotação e infraestrutura deficiente – têm formado historicamente *pandillas*. Este fenômeno apresenta um marcado rasgo étnico no país norte-americano, relacionando-o com os grandes grupos de migrantes que se integravam aos espaços precários das cidades estadunidenses (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 29).

Ao longo do século XX, têm-se identificado *pandillas* em todo o país. No entanto, são três cidades que concentram o fenômeno: 1) Nova York, onde se manifestou o fluxo de migrantes europeus no final do século XIX; 2) Chicago, onde houve uma relação próxima com o crime organizado na década de 1930; e 3) Los Angeles, o caso mais recente e de particular interesse para o presente caso (HOWELL; MOORE, 2010, p. 16).

O Estado da Califórnia tem sido por décadas receptor de muitos fluxos migratórios, a maioria de tendência hispânica e de origem mexicana, registrando movimentos desde o programa conhecido como dos *braceros*, a meados do século XX, até ondas massivas em direção aos centros urbanos das cidades (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 13).

Segundo Howell e Moore (2010, p. 5), a primeira onda de migrantes mexicanos e, portanto, a primeira formação de *pandillas* com essa identidade nacional, foi durante o período das décadas dos 1920 e 1930. Devido ao contexto precário das áreas urbanas e às

diferenças culturais onde se estabeleceram, criaram-se encontros e desencontros entre as duas culturas, chegando a formar novas identidades que sincretizavam essas ambiguidades (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 30).

Esse fenômeno de mistura cultural em um contexto de exclusão urbana foi conhecido como *pachuquismo*. Ele era identificado por uma estética corporal e linguística criativas – termos soltos com estilo de *gangster* de máfia – perante a sociedade estadunidense, que os marginalizava e sua cultura dos pais de origem mexicana que lutavam por inserir-se na nova sociedade (VIGIL, 1988, p. 20).

Para Valenzuela (2007, p. 43), o *pachuquismo* foi o fundador da cultura que posteriormente vai se tornar no *choloismo* na década dos 50's, adotando uma estética caracterizada por cabeças calvas, roupa solta, sapatos esportivos e tatuagens visíveis. Eles são na atualidade alguns dos principais elementos da estética consolidada das *pandillas*, tanto nos Estados Unidos como na América Central.

Alguns anos depois e já consolidada a estética *pandilleril*, a finais da década dos 50's, no centro de detenção de jovens chamado *Deuel Vocational Institute* [DVI], Condado de San Joaquín, próximo a Tracy, Califórnia, um jovem *chicano* – nome com o qual se conhecem nos Estados Unidos os cidadãos estadunidenses com ascendência mexicana – criou, juntamente a outros menores em conflito com a lei, o que eles nomearam de a *Máfia Mexicana*. Nesse momento, um nome que exagerava a capacidade de agir da neófito organização (MARTÍNEZ; SANZ, 8 agos. 2012; AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 16).

Seu sucesso posterior no mundo criminal radicou em dois fatores principais. O primeiro foi que, para participar dessa organização, os membros não tinham de renunciar à filiação de suas *pandillas* anteriores. Aliás, eles se transformavam em representantes das mesmas dentro do sistema de *pandillas* em Los Angeles, o qual, nessa etapa, já tinha mais de 400 organizações criminosas diferentes (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 14-16). E o segundo motivo que explica a capacidade da *Máfia Mexicana* – conhecida também como EME – de criar um sistema gravitacional a seu redor, pelo menos das *pandillas* hispânicas no sul da Califórnia, encontra-se no fato de que todo *pandillero* ativo assume ou dá por feito que esse estilo de vida vai terminar em algum momento consigo dentro da prisão. Um habitat em que a fauna criminal californiana estava formada por *pandillas* rivais de origem afro-americana, anglo-saxã e hispânicas do norte da Califórnia (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 17).

Neste contexto, a prisão jogou um papel transcendental porque assim como nasceu dentro dela, a organização da EME tinha a capacidade de fornecer proteção e recursos dentro

seu habitat àqueles membros de *pandillas* hispânicas que fizeram parte desta crescente rede criminal. Com o tempo essa rede ficou conhecida como o sistema *Sur* ou SUR, que significa a *Southern United Raza* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 164).

Dentro do sistema SUR, entaleceram-se dois âmbitos. O primeiro na rua, onde se constituiu uma identidade chamada *Sureña*, abrindo a possibilidade de alianças entre diferentes *pandillas* hispânicas dessa corrente, sem proibir as brigas entre elas e preponderando a identidade específica de cada organização. E o segundo âmbito na prisão, onde existia uma estrutura melhor organizada com maior preponderância na identidade *Sureña* sobre a identidade da *pandilla* individual, e onde existe um pacto de não violência entre elas como elemento de coesão em face a outras organizações criminais rivais dentro do sistema penitenciário (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 14-15).

Devido à forma de organização do sistema SUR, autores como Amaya e Martínez (2014, p. 41), definem-no como um *pandilla* de *pandillas*, todas organizadas ao redor da EME. Porém, o mundo resulta mais complexo que definições taxativas, e eles mesmos matizam que não constituem um grupo no sentido estrito do termo, mas mais uma multiplicidade de agrupamentos que compartilham uma identidade e simbologia comuns (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 41).

Para início da década dos 60's, o sistema SUR, liderado pela EME, criou seu próprio adversário: *Nuestra Familia* [NF] (SAVENIJE, 2009, p. 101). Criada para combater os abusos da EME na prisão, a NF também é uma rede de *pandillas* hispânicas, com a diferença de estar constituída por organizações criminais ao norte da cidade de Bakerfield, marcando assim uma fronteira física e simbólica entre ser uma *pandilla* do Sul ou do Norte da Califórnia (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 16).

Esta alteridade se cristalizou em dois números. No número 14, que significa a posição da letra “n” dentro do abecedário, e no número 13, que significa a posição da letra “m” (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 16). Identifica-se, a partir desse momento, a maioria das *pandillas sureñas* com o número 13 em seus nomes e o com o número 14 as *pandillas norteñas*, ambas de origem hispânica, e ambas ligadas pela identidade à EME e à NF respectivamente (RAFEL, 2007, p. 47; SAVENIJE, 2009, p. 102; SMUTT; MIRANDA, 1998, p. 35).

Foi neste contexto de violência étnica e *pandilleril*, somado a uma sociedade de relativa abundância e cultura materialistas, que os jovens e filhos de migrantes centro-americanos cresceram, insatisfeitos com a sobrevivência como padrão de vida (CHINCHILLA; HAMILTON; LOUCKEY, 1993, p. 69; SAVENIJE, 2009, p. 99).

Assim, a forma que eles encontraram para identificar seu papel nessa sociedade foi se adicionando ao crescente fenômeno das *pandillas sureñas*. Entre elas, ressalta-se uma *pandilla* chamada *Clanton 14th Street*, na qual se iniciou uma dinâmica diferente da homogeneidade étnica. Ainda que tenha sido formada por homens caucasianos, iniciou um processo de inclusão de jovens de origem mexicana, chegando a um ponto onde os últimos se tornaram maioria e se separaram para criar sua própria *pandilla*, chamada primeiro de *Black Wrist*, para depois mudar seu nome a *Latin Kings* e depois a *Baby Spider* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 165; LARA, 2006, p. 213; MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 160),

Para o ano de 1966, mudaram seu nome a *18th Street Gang*, devido à localização geográfica de seus membros nessa época, que era a rua 18 da zona de *Rampart* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 165; NÚÑEZ, 2016, p. 31). Para finais dessa década, eles iniciaram a inclusão dos poucos migrantes centro-americanos que iniciavam a chegar, imitando a dinâmica multiétnica da *pandilla* da qual nasceram (RIBANDO SEELKE, 2016, p. 3; ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 31). Isto permitiu que ela crescesse e se tornasse uma das maiores *pandillas* e mais representativas dentro do sistema SUR da Califórnia (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 164).

As primeiras *pandillas* salvadorenhas

Paralelamente, no início da década de 1970, já em El Salvador, também se iniciava a dinâmica de expansão das *pandillas*. Nesse momento, pequenas células organizativas de enclave local ao redor do centro da cidade capital, as chamadas *pandillas* tradicionais, no sentido estrito do conceito, estavam começando a gerar violência criminal (MURCIA, 2015, p. 10). Elas estavam formadas por assaltantes, dependentes químicos e órfãos da crescente violência política que se posicionava como prioritária, razão pela qual não tiveram tanta importância na época (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 168).

A maioria se reunira para consumir álcool, drogas, fazer festas e cometer delitos menores; entre elas, destacam-se os nomes de *Mara Thriller*, *Mara Chancleta*, *Mara Dark Justice*, *Killer*, *Gallo*, *Mao Mao*, *Morazan*, *Maquina*, *Los Chicos Malos*, entre outras (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 168; MURCIA, 2015, p. 10; SAVENIJE, 2009, p. 105-106; WOLF, 2009, p. 87).

Com a desigualdade na distribuição da terra, e os resultados questionáveis da eleição de 1972, o movimento revolucionário iniciou em El Salvador o aumento de sua incidência

violente em face ao governo (ICG, 2017a, p. 3). Fugindo do aumento da violência política pelo confronto das duas partes, e do início da crise econômica pela redistribuição dos recursos, muitos salvadorenhos migraram aos Estados Unidos para se estabelecerem nos bairros pobres da Califórnia (GEREDA et al, 2017, p. 19).

Esta população salvadorenha era majoritariamente dos estratos socioeconômicos menos favorecidos, com baixo nível educacional e com uma grande dificuldade para se inserir no âmbito laboral (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 39). Este dado é importante porque explica o lugar geográfico de estabelecimento dos novos migrantes salvadorenhos.

Em outras palavras, o que era uma viagem para ter uma mobilidade social ascendente e se afastar da violência transformou-se rapidamente num processo de inserção nos estratos excluídos da sociedade estadunidense. Apresentou-se uma melhora relativa no estilo de vida só porque esses estratos excluídos nos Estados Unidos tinham uma qualidade de vida melhor que os estratos excluídos em El Salvador (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 28-29).

Como já se mencionou, para meados da década dos anos 70's, o sistema SUR já estava consolidado, e foi ele quem defendeu os últimos migrantes de origem salvadorenha que chegaram à Califórnia dos desprezos das outras *pandillas* de origem étnica (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012). Iniciou-se, nesse sentido, um processo de assimilação das principais marcas identitárias dessas organizações criminais, especificamente da *18th Street Gang*, que já tinha uma história de abertura étnica (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 31), levando essa *pandilla* a um efeito de saturação, em que as novas maiorias de seu interior eram de origem centro-americana e deslocando a preponderância da identidade mexicana. Porém, dessa vez, à diferença de sua predecessora, sem chegar a uma excisão (RIBANDO SEELKE, 2016, p. 3).

A situação em El Salvador só piorou na década dos 80's, tendo iniciando uma espiral de violência política que levou o país a uma guerra civil com 75,000 mortos, uma queda de 25% do PIB per capita, e uma inflação que chegou a 25%. Aspectos esses levaram a 56% da população abaixo da linha da pobreza para o final da década (CASTILLO, 2008, p. 106; CVESA, 1993, P. 189).

Por essa razão, causou-se o aumento exponencial do fluxo migratório de salvadorenhos aos Estados Unidos. Desafortunadamente, a maioria de migrantes viajou numa situação de irregularidade, enquanto a política migratória durante a administração Reagan aprovava menos do 3% das solicitações de asilo apesar do conflito interno (ICG, 2017a, p. 5; WOLF, 2009, p. 86).

Condenados à clandestinidade nos bairros urbanos precários da cidade de Los Angeles, e já com um número crescente de compatriotas, os salvadorenhos iniciaram sua própria adaptação a esse ecossistema, refletindo um marcado cariz nacionalista ao estilo *chicano*, mas com símbolos nacionais salvadorenhos (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 31).

Assim, entre finais da década dos 70's e inícios dos 80's, estes jovens salvadorenhos se juntaram numa agrupação que passou a chamar-se *Mara Salvatrucha Stoners* [MSS] (HAYDEN, 2004, p. 109; WARD, 2012, p. 56). Nesse momento, nenhum deles tinha mais de 18 anos de idade; a maioria recém-chegada aos Estados Unidos e sem qualquer lugar dentro do complexo sistema de *pandillas* da cidade (MARTÍNEZ; SANZ, 6 de agosto de 2012).

Segundo diversos autores, o nome desta *pandilla* pode ser explicado da seguinte forma: 1) *Mara*, sendo a expressão utilizada para grupos de amigos ou pessoas na América Central; 2) *Salva*, fazendo referência a sua origem nacional salvadorenho; 3) *Trucha*, sendo uma expressão utilizada para nomear uma pessoa astuta em El Salvador; e 4) *Stoners*, por ser uma tradução do inglês ao termo roqueiro, expressando suas afinidades musicais a bandas como AC/DC, Judas Priest, Led Zeppelin, Kiss, entre outras de *rock* (IC, 2017, p. 14; MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012; SAVENIJE, 2009, p. 100; WARD, 2012, p. 57).

No início, a MSS apresentava uma estética diferente das outras *pandillas sureñas*, utilizando blusas pretas, cabelo longo e ouvindo música *rock* (ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 32). É importante identificar também que a capacidade posterior de expansão da MSS teve um forte elemento exógeno. Na primavera de 1984, a administração Reagan fez com que a prefeitura de Los Angeles militarizasse as ruas, e fizesse incursões massivas para capturar os jovens *pandilleros*, isto com o objetivo de realizar os jogos olímpicos de forma bem sucedida e ordenada como uma forma simbólica de apresentar a superioridade do sistema capitalista no marco da Guerra Fria (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012).

Estas capturas levaram a um vazio dentro da liderança das principais *pandillas*, o que causou violentas batalhas pela redefinição das suas estruturas na rua. A MSS, sem uma estrutura forte a ser capturada, aproveitou esse período para incluir mais migrantes salvadorenhos e aumentar sua capacidade de controle criminal do territorial (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012).

Nesse momento, a coincidência geográfica das organizações criminais e o fato de ter dentro de suas estruturas salvadorenhos, fez que a *18th Street Gang* e a MSS chegaram a pactuar termos de não agressão e apoio entre elas dentro do ambiente de brigas constantes entre *pandillas sureñas*. Eventualmente, pelo envolvimento no consumo e venda da pequena

escala de drogas, os integrantes da MSS foram enviados a centros de detenção juvenil (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 20; 2015, p. 165; MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012).

Já com a cabeça raspada como parte do processo de ingresso nas prisões, e com a necessidade de se aliar em uma das redes criminais dentro do sistema penal californiano para sua proteção, a estética roqueira foi ficando em segundo plano perante a estética *cholista* institucionalizada pela EME e seu sistema SUR (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012; SAVENIJE, 2009, p. 100-101; ZÚNIGA NÚÑEZ, 2016, p. 32-33).

Em 1985, a maioria das estruturas locais da MSS – ao redor de 12 nessa época – tinha deixado atrás a estética *Stoner*, e tinha se inserido na dinâmica de venda de drogas à pequena escala, controlada pela EME, para obter lucro de seu crescente controle territorial, guardando o símbolo da garra – habitualmente utilizada nos concertos de *rock* –, como o único elemento simbólico que lembrava a gênese de sua estética (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012).

O processo de profissionalização criminal da MSS acelerou-se com promulgação da lei estadual *Terrorism Enforcement and Prevention Act* – STEP, por suas siglas em inglês – da Califórnia em 1988. Ela criminalizava a filiação às *pandillas*, dando a oportunidade aos promotores de justiça de aumentar as capturas e o tempo das condenações na prisão, espaço, nesse momento, já consolidado como de aprendizagem das dinâmicas criminais *chicanas* para os membros capturados da MSS (IC, 2017, p. 16).

Contudo, no mundo criminal, a expansão geográfica e a profissionalização das atividades criminais podem criar inimigos. No caso da MSS, o final da década dos 80's trazia consigo dois conflitos que marcariam sua história e futuro. O primeiro foi devido à falta de obediência da *pandilla* às ordens da EME, executando homicídios a pessoas proibidas, não respeitando o sistema de pagamento de imposto na lógica do sistema SUR e invadindo territórios de outras *pandillas sureñas* (MARTÍNEZ; SANZ, 8 agos. 2012).

Isso levou a EME a decretar sentença de morte para todos seus membros – na linguagem *pandilleril*, isto foi nomeado como *dar luz verde*. O preço a pagar para evitar esta guerra foi se integrar e respeitar completamente o sistema SUR, mudando sua própria identidade para demonstrar está lealdade. Passando a chamar-se de MSS a MS-13, em referência e respeito à EME e seu icônico número 13 (HAYDEN, 2004, p. 63; ICG, 2017a, p. 5; MARTÍNEZ; SANZ, 8 agos. 2012; SAVENIJE, 2009, p. 101-103).

O segundo conflito que marcou a história da agora MS-13 aconteceu entre 1988-1989. Muito embora no início existisse um pacto de não agressão com a *18th Street Gang*, a migração de *pandilleros* da segunda à primeira criou um clima de tensão entre as duas. Muitos membros da *18 Street Gang* de origem salvadorenha sentiam na MS-13 uma

referência mais próxima de identidade (LARA, 2006, p. 84). O anterior, somado ao incremento das brigas pessoais e às lutas pelos negócios de droga, levou a uma morte que agora já é lenda entre as duas *pandillas* (MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012).

Existem diferentes versões desse episódio. Contudo, o fato empiricamente comprovável foi o de que, numa festa em 1989, no cruzamento da Rua Normandie e o Bulevar Martin Luther King Jr., onde estavam membros das duas *pandillas*, houve uma briga que terminou na morte de um *pandillero* de apelido *Shaggy*, da MS-13 (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 20; 2015, p. 167; MARTÍNEZ; SANZ, 6 agos. 2012; MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 48; SAVENIJE, 2009, p. 101).

Essa foi a primeira morte que levou a um conflito até os dias de hoje, mantido pela difusão cultural oral e coesão violenta das *pandillas*. Com o tempo, essa alteridade, elemento que parece estar presente em muitas ocasiões na dinâmica *pandilleril* (ISC, 2017, p. 27), terminou por constituir-se no pretexto para a manutenção da coesão e camaradaria, como mencionam Amaya e Martínez (2015, p. 165), em uma briga de morte entre as letras contra os números (AMAYA; MARTÍNEZ,

A adaptação do modelo estadunidense de *pandilla*

Em El Salvador, a guerra civil estava chegando a seu fim no início de 1990, porém as elites políticas e econômicas, no lugar de avançar na consolidação do Estado e na transição democrática, optaram pela receita de economias de mercado, com a desburocratização pública, levando o Estado a perder presença em muitas comunidades já excluídas (MURCIA, 2015, p. 12).

Nesses vazios governamentais, desenvolveram-se as *pandillas* tradicionais, as barras violentas de estudantes, as bandas de assaltantes e os crescentes desmobilizados da guerra, tanto das organizações públicas de segurança como da guerrilha (KONINGS, 1999, p. 12; KOONING; KRUIT, 2007, p. 17; MARTÍNEZ; SAENZ, p. 136; SAVENIJE, 2009, p. 205).

No mesmo período, a administração de George H. W. Bush escolheu entender os problemas de violência nos centros urbanos da Califórnia como um problema que podia ser deportado a seus países de origem. Isto levou à implementação de uma política de deportação de migrantes irregulares, alguns deles sendo deportados diretamente dos centros penais californianos a seus países (MARTÍNEZ, 2013, p. 39; WOLF, 2009, p. 87).

Este contexto piorou com a assinatura dos Acordos de Paz em El Salvador porque, no mesmo ano de 1992, o Serviço de Imigração e Naturalização – NS, por suas siglas em inglês – aumentou seus esforços através da *Violent Gang Task Force*, que permitia a investigação ativa e deportação de todo migrante irregular com antecedentes criminais, trazendo como resultado os primeiros 1.000 salvadorenhos deportados de forma maciça, para finais desse mesmo ano (BOOTH; WADE; WALKER, 2014, p. 304; DAVIS, 1992, p. 106; DECESARE, 1998, p. 25; MURCIA, 2015, p. 12; SAVENIJE, 2009, p. 104).

Dentro dos aviões que traziam os deportados a El Salvador, vinham tanto os membros da *18th Street Gang* como também da MS-13. No momento da chegada, não tinham outra opção senão procurar algum familiar que ainda deles lembrasse, ou abordar a única linha de ônibus que nesse momento passava pelo aeroporto, e que chegava ao parque Libertad, perto do centro histórico da capital salvadorenha (MARTÍNEZ, 2013, p. 39-41).

Assim, as duas *pandillas* recém-chegadas iniciaram um processo de hibridização com a fauna criminal local, cooptando as organizações criminais. Entretanto, sem duplicar o modelo californiano, e adotando um novo modelo *pandilleril* nascido com elementos condicionados à dinâmica de El Salvador (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 169; GEREDA et al, 2017, p. 18; SAVENIJE, 2009, p. 108; MARTÍNEZ; SAENZ, p. 138-140).

Como pode-se inferir, desde o início as *pandillas* em El Salvador transformaram-se em organizações diferentes de seus pares nos Estados Unidos, situação que se agudizou ao longo do tempo. Para 1993, inclusive se abriu a possibilidade para que cada célula organizacional local adotasse um nome em referência a seu lugar de controle em El Salvador, deixando de lado pouco a pouco os nomes trazidos da Califórnia. Por exemplo, os *Teclas Locos Salvatruchos*, surgidos em Santa Tecla; ou os *Iberia Locos Salvatruchos*, no bairro Iberia de Soyapango. Isto sem nunca perder a identidade de ser parte da MS-13 ou da *18th Street Gang*, a qual em El Salvador, por questões do idioma, passou a se chamar *Barrio 18* (MARTÍNEZ; SANZ, 8 agos. 2012).

Para 1994, o ingresso às novas *pandillas chicanas* por parte de diferentes atores criminais e jovens aumentava de forma acelerada. A cooptação das *pandillas* tradicionais locais mediante alianças tinha criado redes de organizações com grande presença territorial. Apesar das vantagens que a MS-13 tinha sobre o *Barrio 18* [B-18], dado que os integrantes eram migrantes de primeira geração e sua simbologia remetia a elementos nacionais, ambas acumulariam os recursos necessários para significar um perigo real para a outra (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 170; MARTÍNEZ; SANZ, 8 agos. 2012; 2013, p. 37-41).

Dois anos depois, em 1996, foi aprovado nos Estados Unidos *The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, mudando as leis migratórias e fazendo com que delitos leves fossem punidos através deportação do país, criando também a *Violent Gang Task Force* formada pelo INS e pelo *Federal Bureau of Investigations* [FBI]. Esse foi responsável, entre 1993 e 1999, por um total de 60.450 centro-americanos deportados, dos quais um 35.7% eram salvadorenhos (INS, 2002, p. 221-226; ICG, 2017a, p. 5-6).

Neste contexto de deportações sistemáticas provenientes dos Estados Unidos e hibridização criminal em El Salvador – e os demais países do Triângulo Norte da América Central –, foi criado e utilizado o conceito de *pandilla* transnacional para descrever esta nova dinâmica por parte de alguns autores (WOLF, 2009, p. 85).

Esta forma de entender as *pandillas* emerge de sua crescente dispersão geográfica e da identidade comum que os unifica em diversos países. No entanto, não podem ser confundidas com organizações criminais transnacionais [OCT], pela natureza difusa de sua organização e pela visão local de sua dinâmica criminal. Por isso não se utilizar este conceito no presente esforço: para evitar ambiguidades ou interpretações errôneas (ISC, 2017, p. 5; SAVENIJE, 2007, p. 637; 2009, p. 2; WOLF, 2009, p. 91).

A finais da década dos 90's, uma estimativa identificava ao redor de 600 estruturas locais de *pandillas* em El Salvador, interagindo como uma federação de espaços controlados a nível nacional, com pouca ou nenhuma comunicação entre elas (MARTÍNEZ, 2013, p. 44; MURCÍA, 2015, p. 15).

As razões internas e externas da mutação das *pandillas* em El Salvador

No início do ano 2000, com uma crescente presença territorial e o conhecimento da dinâmica das redes de *pandillas* em Los Angeles, uma parte das lideranças do B-18 propôs formar uma rede de contatos entre as células locais. Isto levou à criação de uma estrutura articulada a nível nacional, com a visão de aumentar sua articulação e potencialidade criminais (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 172).

Em consequente, houve tensões internas dentro da *pandilla*, por um lado pela imposição de uma nova dinâmica centralizadora liderada pelo *pandillero* de apelido *Viejo Lin*; por outro lado, pela manutenção da dinâmica atual liderada pelo *pandillero* de apelido *Cranky*, ocasionando não só o aumento dos assassinatos de inocentes mas também um aumento da violência com a qual eram cometidos (MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 55).

Este aumento quantitativo e qualitativo da violência *pandilleril*, somado ao contexto pré-eleitoral complicado para o partido no governo perante as eleições presidenciais do ano 2004, levou à implementação de uma abordagem do populismo punitivo em julho de 2003 pelo Executivo. Sua proposta foi cristalizada numa política de zero tolerância – ou de *Mano Dura* como é conhecida na região, que identificava as *pandillas* como o principal problema de segurança pública (SAVENIJE, 2009, p. 140; WOLF, 2009, p. 89).

Em termos qualitativos, traduziu-se na promulgação da *Ley Antimaras* três meses depois do início do plano por parte do Congresso. Ela punia a filiação às *pandillas*, porém teve uma duração de 180 dias por contrariar o princípio de inocência dos acusados e ser declarada inconstitucional (CRUZ, 2006, p. 60). Em termos quantitativos, o plano teve um resultado de 19.275 capturas entre julho de 2003 e agosto de 2004, ainda que dessas capturas 93% tenham sido soltos por falta de provas para sustentar os delitos imputados (FESPAD, 2004a, p. 25).

Apesar dos resultados negativos, as políticas repressivas tiveram uma reação positiva na opinião pública, em parte pela grande cobertura midiática que tiveram, e em parte pela antipatia que criaram as organizações criminais (RIBANDO SEELKE, 2016, p. 11). Por outro lado, as *pandillas* aceleraram seu processo de mutação que já tinha iniciado com seus respectivos matizes.

Tanto a MS-13 como o B-18 tiveram capturados os líderes das células locais, aumentando a coesão interna por medo do inimigo externo – o Estado. Criou-se um processo de verticalização da estrutura organizativa pelo contato sem maior vigilância estatal desses líderes, aumentando o controle da nova liderança desde o sistema penitenciário (SAVENIJE, 2009, p. 143; VON SANTOS, 2014, p. 189).

Assim como aconteceu com o nascimento do sistema SUR administrado pela EME na Califórnia, em El Salvador o baixo nível de institucionalidade no sistema penitenciário e a interação entre os *pandilleros* transformaram a prisão em seu centro de operações e elemento de controle sobre os *pandilleros* livres. Esta situação piorou pela decisão do Governo nesse momento de separar a MS-13 e o B-18 em diferentes centros penais, com o objetivo de facilitar o governança por parte das autoridades penais diante do aumento da superlotação e da maior organização criminal (CRUZ, 2014, p. 5; MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 49; SAVENIJE, 2007, p. 655; 2009, p. 146-148; WOLF, 2011, p. 58).

Para o caso específico do B-18, este período não resolveu as tensões internas mencionadas anteriormente. Alguns *pandilleros* solicitavam transferência para a prisão chamada *La Esperanza*, em lugar da prisão de *Ciudad Barrios*, onde se encontrava a

liderança da *pandilla* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 173). Houve, assim, uma divisão que se aprofundou depois de uma briga, em agosto de 2003, entre membros do B-18 e membros de outra organização criminal chamada *La Raza*, dentro da prisão *La Esperanza*, onde *Viejo Lin* decidiu não dar apoio aos membros de sua própria *pandilla* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 173; MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 63).

Depois desse acontecimento, o Governo trasladou a maioria dos *pandilleros* do B-18, ao redor de 460, para a prisão de *Cojutepeque*. Quase todos unidos, nesse momento, pelo rancor a essa estrutura de liderança que não os ajudara numa luta de vida ou morte, e que procurava uma maior verticalização da *pandilla* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 173-174; MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 65).

Para o ano 2004, já se identificava o início de uma nova identidade. Devido à tensão, o B-18 tinha iniciado seu processo de fragmentação em duas facções, os *Revolucionarios* [B-18R], com a liderança do *Cranky*, e a reivindicação de um sistema descentralizado e de líderes locais. E os *Sureños* [B-18S], tendo como líder principal *Viejo Lin*, e uma estrutura de 20 líderes que tinha criado na prisão *Ciudad Barrios* para aumentar a capacidade de ação da *pandilla*, alusão direta ao sistema de Chicago, o qual ele conheceu pessoalmente (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 175; MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 65-66).

Apesar do anterior, as duas *pandillas* reagiram às ações públicas do governo no ano 2003, consolidando estruturas em processo de verticalização nas prisões. Estas novas estruturas criaram necessidades econômicas para os membros por conta das responsabilidades pessoais e familiares, tendo sido essa pressão econômica transferida às células organizacionais locais no território (GEREDA et al, 2017, p. 23; SAVENIJE, 2009, p. 147). A crescente demanda econômica levou à decisão por parte dessa nova estrutura de liderança, entre os anos 2004 e 2005, a explorar economicamente o controle territorial disponível, através das figuras da *renta* e da extorsão (MURCÍA, 2015, p. 18; SAVENIJE, 2009, p. 150; VON SANTOS, 2014, pág. 198).

Para as *pandillas* salvadorenhas, a *renta* é uma figura criminal do estabelecimento de pagamentos fixos e regulares por parte de empresas dentro dos territórios controlados. Por outro lado, a extorsão consiste na demanda de uma quantidade grande de dinheiro que acontece num pagamento único (AMAYA; MARTÍNEZ, 2014, p. 38). Assim, a defesa do bairro, um dos pilares de sua identidade, adquiriu um perfil duplo, defender o território dos rivais significava ter um elemento de coesão identitária, e agora também uma fonte de ingressos necessária para a sobrevivência da dinâmica criminal (MURCÍA, 2015, p. 19).

Vale a pena mencionar que o narcotráfico não representa uma fonte de ingressos institucionalizada para as *pandillas*. Apesar das exceções de empreendimento locais, a dinâmica da violência e sua estrutura difusa e descentralizada fazem delas sócios pouco atrativos para os narcotraficantes (PÉREZ SÁINZ et al, 2015, p. 53; RIBANDO SEELKE, 2016, p. 5). Em outras palavras, os elementos que fazem delas um fenômeno difícil de resolver por parte do Estado têm limitado seu próprio ingresso ao mercado transnacional das drogas (ISC, 2017, p. 72; MURCÍA, 2015, p. 22).

Outro elemento compartilhado pelas duas *pandillas* neste processo acelerado de mutação foi a modificação da estética *pandilleril*. Os membros deixaram de tatuar-se em lugares visíveis do corpo, ou até em alguns casos proibiram seus membros de se tatuarem, mudaram sua linguagem corporal e sua forma de vestir, características que facilitavam sua identificação e detenção por parte das autoridades públicas, deixando de lado o estereótipo *pandilleril* impulsionado pela mídia (CRUZ, 2006, p. 43; IUDOP, 2010, p. 44; MURCÍA, 2015, p. 14; SAVENIJE, 2007, p. 652-653; WOLF, 2012, p. 72).

Com a política de *Mano Dura* em revisão pelo novo governo devido aos resultados, os focos das tensões voltaram para o interior do B-18, levando à morte de *Cranky* em julho de 2005, e causando o ponto definitivo de fragmentação da *pandilla* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 174). Apesar da existência de múltiplas versões, o que ficou entendido foi ter sido assassinado pela própria *pandilla*, fazendo de sua figura um mártir para o B-18R (MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 29-36).

Identifica-se, neste momento histórico, uma dinâmica derivada da cultura oral e da violência como ferramenta de socialização das *pandillas*. Nas mudanças históricas em suas dinâmicas internas, pela falta de capacidade de retrospectiva crítica ou de periodização histórica de seus membros, os cortes históricos são identificados através da morte de um líder emblemático – em 1989, a morte da *Shaggy* inimistou a MS-13 e o B-18, e em 2005, a morte de *Cranky*, que criara as facções de B-18S e B-18R. Este tipo de situações termina se transformando numa lenda, a qual se modifica ao longo do relato oral e que cria coesão ao redor de sucessos ao mesmo tempo míticos e reais (MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p. 29).

Esta divisão teve seu ponto final de formalização a inícios do ano 2010, com uma solicitação escrita dos membros do B-18R na prisão de *Cojutepeque* à DGCP. Nela solicitavam se separar dos membros do B-18S, reacomodando o sistema penitenciário inteiro para viabilizar esta divisão em abril do mesmo ano, e demonstrando sua capacidade de incidência na gestão dos CP salvadorenhos (MARTÍNEZ; SANZ, 2013, p.69).

A estrutura e perfil atual das *pandillas*

Já identificados os momentos históricos mais importantes para entender as *pandillas* em El Salvador, e apesar da dificuldade que implica a medição quantitativa do fenômeno – entre outras razões pela ambiguidade dos parâmetros para identificar os *pandilleros* –, neste momento, já existem cifras que aproximam a magnitude do desafio afrontado pelas políticas de segurança pública em El Salvador (ISC, 2017, p. 82).

Autores como Von Santos (2014, p. 193) e Cruz (2017, p. 13) identificam um número entre 30.000 e 32.000 *pandilleros* ativos. O segundo chegando a dividi-los em *pandilleros* em liberdade, com um número de 21.619 integrantes, representando 14.868 da MS-13, 6.585 do B-18 e 166 de outras *pandillas*, e *pandilleros* dentro da prisão com um número de 10.691, divididos em 5.280 da MS-13, 4.099 do B-18 e 1.312 de outras *pandillas*.

Tanto as instituições nacionais como os organismos internacionais fazem uma conta relativamente menor. O UNDOC (2012, p. 78) faz uma estimativa de 20.000 *pandilleros*, e o MJSP de El Salvador faz um cálculo de 16.810 *pandilleros* divididos da seguinte forma: 65% da *M-13* e 35% do *B-18* (EL SALVADOR, oct. 2007, p. 13). E, pelo contrário, autores como Andrade e Carrillo (2015, p. 70) e Whitfield (2013, p. 8) fazem uma estimativa de 60.000 a 65.000 membros ativos, incluindo os *pandilleros* livres e os capturados no sistema penitenciário salvadorenho.

Estas cifras aumentam exponencialmente quando se identifica além dos *pandilleros* ativos, ao tecido social que depende direta ou indiretamente dos ingressos criados pela dinâmica criminal. Chega-se a um número de 387.720 para junho de 2014, dado preocupante num país de pouco mais de 6 milhões de habitantes, representando ao redor de 6,46% da população total (MURCÍA, 2015, p. 20-21).

Existem outros dois elementos a ressaltar para construir uma ideia geral das *pandillas* salvadorenhas, e que são importantes de serem mencionados para o presente esforço. O primeiro é sua estrutura organizativa e, o segundo, o perfil socioeconômico de seus membros.

Sobre o primeiro elemento, a MS-13 está dividida em três níveis. Na parte superior encontra-se a estrutura de liderança da *pandilla*, formada por um número pequeno de membros. Ela é conhecida como a *Ranfla* e essa se subdivide em dois, os líderes *pandilleros* dentro do sistema penitenciário e outro grupo em liberdade, não é claro se existe hierarquia entre ambas subdivisões, só que a última operacionaliza no território as decisões das duas (CRUZ et al, 2017, p. 37; GÓMEZ HECHT, 2013, pág.138).

No nível intermediário, encontram-se as estruturas que coordenam as unidades organizacionais locais na dinâmica regional. Elas são chamadas de *Programas* e o *pandillero* encarregado de liderá-los é chamado *Corredor*. Esta estrutura organizativa tem como objetivo principal ajudar a operacionalização no território as decisões da cúpula *pandilleril* (CRUZ et al, 2017, p. 37; GÓMEZ HECHT, 2013, pág.138; ICG, 2017a, p. 13-18).

No nível inferior, encontram-se as células organizativas locais, chamadas como *clicas* ou *clikas*. Elas representam o nível mais importante na *pandilla*, e têm uma grande autonomia de ação. São nomeadas de acordo com seu lugar de controle territorial, e são lideradas por *pandilleros* conhecidos como *Palabrerros* (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 155; CRUZ et al, 2017, p. 37; ICG, 2017a, p. 13).¹⁰

Para o caso do B-18, sua fragmentação fê-lo menos estruturado em termos de organização, inclusive sendo difícil estabelecer um único padrão organizacional. Atualmente é dividido em células organizativas locais, nomeadas *Canchas*, e redes organizacionais regionais chamadas *Tribus*, sem poder identificar cargos específicos para cada nível. Contudo, ressalte-se também a importância e a autonomia das estruturas locais sobre as regionais ou nacionais (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 155; CRUZ et al, 2017, p. 38).

Parece que a maior desorganização traz consigo uma menor verticalidade e capacidade de autocontrole da violência, fazendo com que o B-18R seja a *pandilla* mais propensa a enfrentamentos violentos. Pelo outro lado, a MS-13 é a menos violenta, mas apresenta-se como o maior perigo para a ordem pública devido a seu nível de organização (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 174-175).

Existem diferenças a respeito do número de membros dentro de uma célula organizativa local. Isto depende em parte da *pandilla*. A média de uma *Cancha* do B-18S é de 65,6 membros, baixando a 31,1 para o caso do B-18R, e aumentando para mais de 65 no caso das *Clicas* da MS-13 (CRUZ et al, 2017, p. 39).¹¹

Sobre o segundo elemento, que é o perfil socioeconômico dos *pandilleros*, até o momento a pesquisa mais atualizada sobre o tema foi um estudo feito com uma amostra por conveniência. Ela não procurou ser representativa do universo total de *pandilleros* ativos, mas em razão do número, lugar e situação dos membros entrevistados, pode ajudar a identificar tendências nesta área de difícil acesso (CRUZ et al, 2017, p. 17).

Com o anterior em mente, os membros da amostra faziam parte de um grupo etário entre 13 e 56 anos de idade, com uma concentração do 75% em idades menores ou iguais a

¹⁰ Para uma apresentação visual da hierarquia da MS13, consultar Anexo, figura 2.

¹¹ Para uma distribuição geográfica em El Salvador das células por *pandilla*, consultar Anexo, figura 3.

30 anos (CRUZ et al, 2017, p. 17).¹² Ao contrário da ideia que pode gerar a importância do fenômeno das deportações na história das *pandillas*, na atualidade menos de 1% dos membros cresceu nos Estados Unidos, e só 6,6% têm contatos nesse país, ressaltando a importância das condições locais de exclusão para a sustentabilidade das *pandillas* em El Salvador (CRUZ et al, 2017, p. 18-37).

94% dos *pandilleros* entrevistados não completaram o ensino médio, dos quais só 22,1% chegaram nessa etapa, e 25% não completaram o ensino básico (CRUZ et al, 2017, p. 20). A insegurança econômica é um elemento marcado no grupo. 71,3% são parte de famílias com uma renda menor que 250 dólares estadunidenses e 82,2% não têm emprego formal ou estável (CRUZ et al, 2017, p. 20-21).¹³

53,9% dos entrevistados moravam numa família desestruturada, e só 21% moravam com seus pais (CRUZ et al, 2017, p. 23). 93% dos *pandilleros* estavam formalmente acusados de algum crime, dentre os quais eram 45,5% acusados de homicídio, 21,2% de extorsão e 10,1% de organização ilícita (CRUZ et al, 2017, p. 29).

Os anteriores dados criam um panorama no qual os *pandilleros* são, na sua maioria, jovens com baixo nível de escolaridade, com dificuldade de se inserir no mercado laboral e de famílias desestruturadas de baixa renda. Em outras palavras, as *pandillas* expressam as características de um fenômeno de violência extrema com elementos de exclusão socioeconômica.

Um elemento importante de se ressaltar ao momento de descrever as *pandillas* salvadorenhas é sua predominância masculina. 90,5% dos entrevistados eram membros homens das *pandillas* (CRUZ et al, 2017, p. 17). Porém, o papel das mulheres é importante na estrutura *pandilleril*, elas executam responsabilidades estratégicas para sustentar suas dinâmicas (GEREDA et al, 2017, p. 34).

Atividades como o transporte de mensagens dos líderes dentro do sistema penitenciário às estruturas em liberdade, assim como o porte ou ocultamento de drogas e armas perante as autoridades públicas são exemplos do papel importante das mulheres *pandilleras*, que não se expressam em cargos ou reconhecimento igualitário dentro da estrutura criminal (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 156).

De igual forma, sua situação dentro da *pandilla* apresenta os desafios maximizados de uma sociedade machista e patriarcal, onde inclusive se apresenta a violência sexual como caminho do ingresso à *pandilla*. A diferença dos homens que só têm a opção do chamado

¹² Para uma apresentação visual das faixas etárias das *pandillas*, consultar Anexo, gráfico 1.

¹³ Para uma apresentação visual do ingresso mensal por família, consultar Anexo, gráfico 2.

Salto – uma batida que dura 13 ou 18 segundos dependendo da *pandilla* – para ingressar, no caso das mulheres existe a opção de um estupro coletivo por parte dos membros ativos para seu ingresso à organização criminosa (GEREDA et al, 2017, p. 26-31; ICG, 2017a, p. 17).

Com todos os elementos teóricos, históricos e organizacionais mencionados até este momento, entende-se a necessidade de apresentar uma definição holística e o suficientemente abrangente sobre as *pandillas*. Em palavras de Amaya e Martínez (2015, p. 174), deve-se encontrar o equilíbrio para não a comparar com organizações criminais que tenham como única finalidade o lucro econômico, porque seria uma sobre criminalização. Por outro lado, também deve-se evitar a comparação com organizações culturais, o que levaria a suavizar seu agir delitivo e criminalizar outros tipos de organizações urbanas.

Nesse sentido, para o presente esforço vai se adotar como definição final de *pandilla* salvadorenha um grupo de pessoas que são geralmente jovens dos estratos socioeconômicos baixos, articulados na maioria dos casos por células organizativas locais relativamente autônomas que criam redes criminais. Essas geram e reproduzem um conjunto de valores estéticos e normas grupais que se envolvem regularmente em atividades irreconciliáveis com a ordem pública, e que mantêm sua coesão com base na alteridade perante grupos materialmente iguais, porém simbolicamente diferentes (AMAYA; MARTÍNEZ, 2015, p. 162-163).

Finalmente, o processo de mutação das *pandillas* é resultado tanto de fatores internos da dinâmica criminal como também de fatores externos, e dentro dos fatores externos existe um que é de particular relevância. Este fator é a política de segurança pública perante estas organizações. Nessa lógica a seção três deste trabalho descreve as principais ações do governo de El Salvador para o combate às *pandillas*.

3 DESENHO DA PESQUISA

Fazer ciência social significa principalmente produzir textos [...] As experiências de pesquisa têm que ser transformadas em textos e entendidas com base em textos. Um processo de pesquisa só tem resultados quando e na medida em que estes podem ser encontrados em um relatório, não importando se quais experiências foram feitas por aqueles que estiveram envolvidos na pesquisa [...] (Stephan Wolff, Rapport and report. About some problems in creating plausible ethnographic texts. 1987, p. 333, tradução do autor).

3.1. Metodologia e estratégia da pesquisa

Uma pesquisa científica é caracterizada por apresentar um processo que permite aplicar distintos tipos de métodos e técnicas para poder obter as respostas de perguntas apresentadas pelo pesquisador, e que são a razão inicial de existência do esforço acadêmico (IBÁÑEZ; EGOSCOZÁBAL, 2008, p. 11). Nas palavras de Goldenberg (2004, p. 13), “ela demanda criatividade, disciplina e modéstia, baseando-se no confronto permanente entre o possível e o impossível, entre o conhecimento e a ignorância”.

Nenhuma pesquisa é totalmente controlável, não se podem prever suas etapas do início ao fim, e para o caso dos cientistas sociais, como parte da realidade social, são sujeitos e objetos de suas próprias pesquisas (GOLDENBERG, 2004, p. 13-19). Por isso, nesta área específica das ciências, é sempre necessário que os “pensadores profissionais” possam manter uma atitude de asceticismo perante os “ideais prevalecentes no momento”, às vezes inclusive posicionando-se em contrário, criando uma relação entre os possíveis temas de pesquisa e o pesquisador (WEBER, 1949, p. 47).

Isto significa deixar de lado a visão positivista da separação radical entre sujeito e objeto de pesquisa, e de enunciados objetivamente verdadeiros, criando uma tensão constante sobre o conhecimento, o qual é sempre parcial ou limitado, devido ao complexo fenômeno que representam os significados e significações das ações sociais dos indivíduos dentro das diversas apresentações da realidade (BONB; HARTMAN, 1985, p. 21; GOLDENBERG, 2004, p. 13-19).

Esta limitação torna inviável a objetividade nas pesquisas sociais, não só pela proximidade sujeito/objeto da pesquisa, mas também pela curiosidade, impressões e sentimentos do próprio cientista. Porque estes elementos conduzem as escolhas de temas

específicos e desmitificam a objetividade científica no sentido tradicional, a qual deveria selecionar os fatos a serem coletados, o modo de coletá-los e analisá-los (BONI; QUARESMA, 2005, p. 70; FLICK, 2009a, p. 25).

Além do momento histórico e de influências do mesmo objeto da pesquisa sobre os resultados, o reconhecimento destas limitantes traz consigo o contínuo processo de objetivação, entendido como esforço controlado de conter a subjetividade, interpretada como um viés e como uma meta que nunca poderá ser atingida completamente (GOLDENBERG, 2004, p. 45).

Perante esta situação, na presente pesquisa se reconhece que nenhum pesquisador tem as condições para produzir um conhecimento completo, objetivo/verdadeiro e controlado da realidade. Nesse sentido, o papel do pesquisador é apresentar as reflexões sobre um fenômeno específico, que emergem da adoção de métodos teóricos e epistemológicos de maneiras de se coletar e de se analisar os dados construídos (GOLDENBERG, 2004, p. 61-62).

Esta ideia inicial pode ser reforçada pela perspectiva de Flick (2009a, p. 20-21), em que sugere que o tempo das grandes narrativas e teorias chegou a seu limite. Em parte, por serem vítimas de seu próprio avanço e especialização. E agora as narrativas tendem a ser limitadas em termos locais, temporais e situacionais, reconhecendo sempre seu limite de interpretação teórica perante fenômenos de complexidade quase ininteligível (WEBER, 1949, p. 44-45).

Na pesquisa científica social, a principal ferramenta de objetivação dos resultados é a metodológica, entendida tradicionalmente como o conjunto de práticas logicamente articuladas que procuram a construção do conhecimento sob parâmetros objetivamente verificáveis (IBÁÑEZ; EGOSCOZÁBAL, 2008, p. 8). Sem embargo, na atualidade a metodologia nas ciências sociais também está sob questionamento pela natureza incontrolável da realidade social. No momento de sua aplicação, torna-se uma reflexão sobre o caminho, seguida pelo cientista em seu trabalho, nas diversas fases da proposição e da realização da pesquisa (QUEIROZ, 1983, p. 12).

Separa-se a metodologia entendida e interpretada no nível teórico e abstrato, e a metodologia no nível de aplicação num campo concreto de estudo, o qual traz consigo obstruções e necessidades que dificultam a aplicação exata dos “tipos-ideias” de pesquisa (WEBER, 1949, p. 43). Esta situação demanda flexibilidade em situações concretas de cada campo, que dificilmente são previsíveis teoricamente, e que ajudam na comparação contínua da teoria contra a realidade (FLICK, 2009b, p. 463).

Diante esta dificuldade, Becker propõe duas opções para afrontar a tensão e limites metodológicos nas ciências sociais:

Ao invés de insistir em procedimentos mecânicos que minimizam o julgamento humano, podemos tentar tornar as bases destes julgamentos tão explícitas quanto possível, de modo que outros possam chegar a suas próprias conclusões (...) Ou podemos decidir não estudar os problemas que não possam ser transformados da maneira acima, sob a alegação de que é melhor aplicar nossos limitados recursos em problemas que possam ser manipulados cientificamente (1993, p. 21).

Apesar do atrativo que possa resultar a autolimitação científica devido ao conforto que gera, no presente esforço acadêmico optou-se pela primeira opção, deixando explícitas, na medida do possível, todas as valorações realizadas no processo de pesquisa, tentando quebrar a visão da descrição técnica excessivamente crua com fins de ser publicada num trabalho acadêmico (BECKER, 1993, p. 24).

Nessa linha, vai se optar pela aplicação da metodologia qualitativa, entendida como o processo explícito e sistemático através do qual se obtêm declarações ligadas a contextos específicos, criando trabalhos com uma expressividade própria e que devem ser generalizados de forma crítica em outros entornos (FLICK, 2009b, p. 407; GOLDENBERG, 2004, p. 48-49).

No entanto, existem, dentro da metodologia qualitativa, diferentes abordagens teóricas para compreender e interpretar os distintos objetos de estudo, e enfoques metodológicos a serem aplicados. Entre essas opções epistemológicas, escolheu-se a adoção do interacionismo simbólico (FLICK, 2009a, p. 29; 2009b, p. 57).

Esta teoria de fundo tem seu embasamento em três premissas simples, segundo resume seu expoente principal Herbert Blumer:

A primeira é que os seres humanos agem em direção às coisas com base no significado que as coisas têm para eles. Tais coisas incluem tudo o que o ser humano pode notar em seu mundo [...] A segunda premissa é que o significado de tais coisas é derivado, ou surge da interação social que se tem com os companheiros. A terceira premissa é que esses significados são manipulados e modificados através de um processo interpretativo usado pela pessoa para lidar com as coisas que encontra (1969, p. 2, tradução do autor).

Nesta perspectiva teórica, a palavra “coisa” é utilizada como sinônimo do “objeto”, e este último é compreendido e interpretado como tudo aquilo que possa ser identificado na realidade social, e, portanto, que faça parte da construção dela (BLUMER, 1969, p. 10). Eles, por conveniência pedagógica, podem ser classificados em “objetos físicos” – como mesas, computadores ou telefones, em “objetos sociais” – como professores, deputados ou padres,

e em “objetos abstratos” – como princípios morais, doutrinas filosóficas ou paradigmas ontológicos (BLUMER, 1969, p. 10-11).

Em outras palavras, o interacionismo simbólico destaca a importância dos indivíduos como intérpretes e criadores do mundo através de processos de interação social, desenvolvendo métodos que priorizam a construção e estudo da realidade social desde e através dos pontos de vista dos objetos de estudo (BLUMER, 1969, p. 57; FLICK, 2009b, p. 57-58; GOLDENBERG, 2004, p. 27; JOAS, 1987, p. 84; STRYKER 1976, p. 259).

O anterior traz duas consequências ontológicas. A primeira é que a realidade estudada pela pesquisa qualitativa não tem uma natureza externa, objetiva e sólida, mas é construída pelos indivíduos, o que os torna atores do seu contexto social específico (BLUMER, 1969, p. 15; FLICK, 2009b, p. 66). E a segunda consequência é que estes atores produzem construções de primeiro grau quando agem de forma pouco reflexiva, e construções de segundo grau quando suas ações são consequências de reflexões premeditadas. Neste segundo nível se situam as ciências sociais (SCHÜTZ, 1962, p. 59).

Entrando em outra área da filosofia, epistemologicamente esta abordagem teórica produz como consequência que os textos, forma principal de socialização do conhecimento na abordagem qualitativa das ciências sociais, não são apresentações objetivas/verdadeiras da realidade. Eles são o resultado das interpretações de seus autores, e suas reinterpretações são as leituras dos diferentes atores que lhes tem acesso (BLUMER, 1969, p. 4-5; FLICK, 2009b, p. 71; LINCOLN; DENZIN, 2000, p. 1051).

Pela escolha da metodologia qualitativa baseada na abordagem do interacionismo simbólico, para o estudo do presente objeto de pesquisa, vai se operacionalizar este esforço através da estratégia do caso de estudo. A definição tradicional de este termo é oriunda das pesquisas médica e psicológica, nas quais se refere a uma análise detalhada de um caso individual que explica a dinâmica e a patologia de uma doença dada (GOLDENBERG, 2004, p. 33).

Para o contexto das ciências sociais, o estudo de caso é uma atividade heterogênea que pode cobrir diversos tipos de métodos e técnicas de pesquisa, diferentes níveis de análises, e diferenciados tipos de envolvimento sujeito/objeto de pesquisa (HARTLEY, 2004, p.332; KOHLBACHER, 2006, p. 7). Isto significa que o estudo de caso não é uma técnica específica, mas uma eleição da compressão de um processo social complexo em particular, tornando-se uma estratégia de operacionalização da pesquisa que deve ser complementada com técnicas específicas (GOLDENBERG, 2004, p. 33; KOHLBACHER, 2006, p. 5-6; STAKE, 2000, p.435; YIN, 2003, p.2).

Uma das principais limitações desta estratégia é sua capacidade de criar generalizações. Nesse sentido, Yin (2003, p.10) argumenta que o caso de estudo tem a capacidade generalizadora no nível teórico, e não pode criar argumentos gerais para populações ou universos específicos.

Nesse sentido, os estudos de caso são relevantes na medida em que os aportes teóricos que deles derivam sejam utilizados como pontos de comparação de realidades empíricas específicas, denotando suas similaridades e diferenças (WEBER, 1949, p. 43). Assim, para complementar o processo de operacionalização da presente pesquisa, vai se optar por técnicas de coleta e interpretação de dados específicas para o caso de estudo escolhido, e estas são desenvolvidas a seguir.

3.2. Procedimentos de coleta e seleção de dados

A matéria prima de qualquer pesquisa social são os dados, a informação de um fenômeno particular sobre o qual se desenvolve o processo de compreensão, interpretação e criação do conhecimento científico. Para a presente pesquisa, a técnica de coleta de dados a ser utilizada é a revisão bibliográfica e documental.

Essa é entendida como um procedimento ordenado por etapas claramente diferenciadas teoricamente, porém recursivas empiricamente, através do qual o pesquisador faz uma revisão detalhada de diferentes tipos de informação secundária. Esta revisão é feita através do parâmetro da relevância dos textos perante o objeto de estudo. Isto significa que o pesquisador faz um juízo de valor sobre a informação a ser incluída, sem embargo, tomando os cuidados das “normas inerentes” à pesquisa científica (WEBER, 1949, p. 5).

Vão se entender como informação secundária os registros de uma observação realizada, por outro ou pelo mesmo pesquisador, em contextos de produção diferentes. E, portanto, são dados preexistentes à construção das hipóteses que guiam a pesquisa na qual pretendem ser utilizados (SCRIBANO; SENA, 2009, p. 105; GALLARDO DE PARADA; MORENO GARZÓN, 1999, p. 28).¹⁴

Por esta particularidade, autores como Scribano e Sena (2009, p. 103, 105) advertem a necessidade de ter uma postura crítica perante o contexto, validade, perspectiva teórica, correspondência, metodologia de construção e objetivos com os quais se coletaram os dados secundários a serem utilizados. Não é, assim, suficiente coletar posturas encontradas, colocá-

¹⁴ Para uma diferenciação entre informação primária e secundária, consultar anexo, quadro 3.

las a debater entre si, e escolher o “caminho do meio” como postura cientificamente aceitável (WEBER, 1949, p. 10).

Assim, algumas vantagens de utilizar este tipo de informação são: 1) ter acesso à informação prévia que possibilite um olhar profundo sobre o objeto de estudo; 2) dispor de uma quantidade maior de informação para basear as afirmações na pesquisa; e 3) construir uma perspectiva do fenômeno de forma democrática ou pelo menos mais participativa (SCRIBANO; SENA, 2009, p. 107-108).

Algumas desvantagens da utilização deste tipo de dados são: 1) as limitações éticas devido ao consentimento, a objetivos e a interesses dos indivíduos que criaram as fontes de dados; 2) os contextos metodológicos, teóricos e epistemológicos diferentes e sua necessidade de serem explícitos ao momento da realização da informação; e 3) o limitado acesso à meta-informação sobre o processo de coleta, construção e análise dos dados (SCRIBANO; SENA, 2009, p. 107-108; JOHNSTON, 2014, p. 623).

Para o presente caso de estudo, são duas as principais fontes secundárias a serem utilizadas, cada uma delas apresenta particularidades no momento de consultar seus dados, sistematizá-los e analisá-los. A primeira fonte de informação secundária são as publicações acadêmicas, sem dar importância à data de sua publicação, tenha sido antes ou depois do período temporal no qual se desenvolveu o fenômeno pesquisado, isto porque a produção científica demora um período prolongado antes de ser disponibilizada.

Sobre os parâmetros de seleção da informação desta fonte, vai se utilizar a técnica de amostragem por bola de neve ou corrente. Esta técnica inicia com poucas fontes de dados, neste caso documentos acadêmicos, e se espalha com base nas conexões relevantes que se identificam neste primeiro grupo de textos (ISHAK; BAKAR, 2014, p. 33).

Para o caso de documentos, a forma de identificar relações com outros documentos se realiza através da revisão das citações bibliográficas dos autores consultados para sua elaboração. Devido à dinâmica de revisão, cria-se uma rede de autores e textos, na qual cada documento na amostra está direto ou indiretamente ligado aos documentos que formaram a amostra original ou inicial (ISHAK; BAKAR, 2014, p. 33).

Esta amostra original vai ser consolidada com base as publicações acadêmicas mais recentes e que tiveram maior impacto na comunidade acadêmica sobre o objeto de pesquisa. A técnica de bola de neve é utilizada frequentemente na compreensão de realidades culturais, situacionais ou pessoais que, por sua condição de marginalidade dentro da ordem pública, mantêm-se na clandestinidade. Nesse sentido, a chave desta técnica é encontrar casos

relevantes ou importantes a partir dos quais se possa iniciar a criação da rede de informação (SANDOVAL, 1996, p. 123).

Para poder documentar esta técnica, vai se utilizar o instrumento do fichamento, entendido como um conjunto de anotações ordenadas que podem ser utilizadas por diversos pesquisadores – não só pelo autor do documento, de forma rápida e que permite acesso a dois tipos principais de dados, informação bibliográfica e de conteúdo (GALLARDO DE PARADA; MORENO GARZÓN, 1999, p. 56).

Com base nessa informação, o fichamento pode ser classificado em 1) bibliográfico, no qual se registra a informação do título, autor, editorial e data de edição ou publicação dos documentos; e 2) de conteúdo, no qual se registram extratos, citações textuais ou resumos do conteúdo identificado como relevante pelo pesquisador nos documentos revisados (GALLARDO DE PARADA; MORENO GARZÓN, 1999, p. 56).

Existe uma diferença relevante entre ambos os tipos de fichamento. No primeiro o critério de seleção em ocasiões depende da existência e/ou disponibilidade dos documentos. Enquanto o segundo tipo de fichamento utiliza como critério de seleção a seletividade da informação com base nos objetivos, conceitos e hipóteses da pesquisa em que vão ser utilizados (GALLARDO DE PARADA; MORENO GARZÓN, 1999, p. 56).

Para o caso do presente estudo, vai ser utilizado um fichamento de tipo de misto, no qual vai se deixar constante, num mesmo documento digital em formato Word, tanto as informações bibliográficas como o conteúdo dos documentos consultados, e que posteriormente serão utilizados.

Esta técnica da amostragem por bola de neve vai ser repetida até se alcançar a chamada “saturação teórica”. Este conceito teve sua origem na teoria fundamentada, e é definido como o momento no qual o pesquisador detém a coleta de dados porque considera que já identificou os elementos centrais do seu objeto e porque dados adicionais, ao invés de trazer nova informação, só incrementam o volume da informação previamente identificada (ARDILA; RUEDA, 2013, p. 100-101; CORBIN; STRAUSS, 2002, p. 174, 231-232, 178; GLASER, 1978, p. 124-126; GLASER; STRAUSS, 1967, p. 61-62, 111-112; STRAUSS, 1987, pp. 21, 35).

Existem autores como Fusch e Ness (2015, p. 1408) e Thiry-Cherques (2009, p. 21) que utilizam conceitos como “saturação de dados” ou simplesmente “saturação”, respectivamente. Nesta pesquisa vai se utilizar o conceito de “saturação teórica de dados” por refletir melhor a ideia de revisão documental a ser utilizada, apesar de não utilizar a metodologia específica da teoria fundamentada.

Devido a esta escolha, é necessário levar a cabo uma breve identificação dos parâmetros a serem utilizados para estabelecer a saturação teórica. Neste sentido, para a abordagem da teoria fundamentada, os critérios para determinar a saturação são: 1) a integração e a densidade da teoria; 2) o alcance dos limites empíricos dos dados aos quais se pode ter acesso; e 3) a sensibilidade teórica do pesquisador (ARDILA; RUEDA, 2013, p. 101; GLASER; STRAUSS, 1967, pp. 61-62).

Estes critérios podem ser complementados com o acesso à informação suficiente para poder replicar a pesquisa por parte de outros pesquisadores. Assim como pela identificação do momento no qual o acesso à informação nova não altera a compreensão do fenômeno estudado (FUSCH; NESS, 2015, p. 1408; THIRY-CHERQUES, 2009, p. 21).

Os elementos anteriores trazem consigo dois comentários adicionais. O primeiro é que não existe uma metodologia que possa se acoplar de forma universal para chegar à saturação teórica. Isto porque o desenho de pesquisa não é homogêneo, mas depende do objeto de pesquisa e de suas abordagens epistemológica e teórica (FUSCH; NESS, 2015, p. 1409). E o segundo comentário é que, devido a tudo antes mencionado, não pode existir um plano estabelecido previamente sobre o tamanho da amostra – documental neste caso – a ser utilizada no estudo (BÖTTGER; STROBL, 2003, p. 1209). Porém, diante deste dilema, pelo menos na pesquisa qualitativa em ciências sociais, sempre se deve priorizar a coleta de informação em profundidade ou densa frente à coleta de informação extensa ou rica, sem isto significar uma relação de exclusão entre elas (FUSCH; NESS, 2015, p. 1409; SANDOVAL, 1996, p. 122).

Agora, a segunda fonte de informação secundária a ser utilizada neste estudo são os dados oficiais do governo salvadorenho. Esta informação foi requerida através da Lei de Acesso à Informação Pública [LAIP]. Esta lei foi aprovada no Órgão Legislativo salvadorenho a finais do ano 2011, e são dois os comentários relevantes que lhe podem ser feitos.

O primeiro é sobre a classificação da informação. A LAIP reconhece, segundo seus artigos 10, 19, 20, 24 e 73, quatro tipos de informação pública: 1) informação oficiosa, definida como aquela que deve estar disponível ao público sem necessidade de solicitação expressa por parte de um indivíduo; 2) informação reservada, aquela que, apesar de ser pública, por razões de interesse geral, pode ser restrita, tendo restrição de um prazo de 7 anos, podendo ser desclassificada se não existirem mais as causas para tanto, inclusive antes do prazo estabelecido; 3) informação confidencial, entendida como dados privados dos indivíduos que, apesar de ser gerada por organizações públicas, não pode ser publicada; e 4)

informação inexistente, entendida como aquela que, através de uma solicitação de acesso, possa ser constatado que não se encontra nos arquivos das unidades administrativas das organizações públicas (EL SALVADOR, 10 mar. 2011, p. 28, 56, 61, 65, 125).

O segundo comentário é sobre o processo das solicitações de acesso à informação pública. Segundo os artigos 61, 62 e 66, qualquer pessoa ou representante pode apresentar ao oficial de informação uma solicitação de forma escrita, verbal ou eletrônica. Esta consulta e obtenção de informação deve ser tramitada de forma gratuita e sua resposta deve ser justificada por parte da organização obrigada (EL SALVADOR, 20 mar. 2011, p. 113-116).

Neste processo, o oficial de informação, segundo os artigos 71 e 72 da mesma lei, tem um prazo de 10 dias hábeis, desde o momento da apresentação da solicitação para apresentar a resposta. Quando a informação requerida foi gerada há cinco anos ou mais, estabelecem-se 5 dias adicionais, de igual forma, devido à complexidade ou às circunstâncias excepcionais, o oficial pode solicitar uma prorrogação de mais 5 dias para responder à solicitação (EL SALVADOR, 20 mar. 2011, p. 123).

Em outras palavras, cada solicitação de acesso a informação pública demora de duas a cinco semanas a ser liberada. Esta resposta, segundo o art. 72, pode ser a concessão da informação, a classificação da informação como reservada ou confidencial, ou a declaração da informação como inexistente (EL SALVADOR, 20 mar. 2011, p. 124).

Para o presente estudo, durante o período de junho de 2017 até junho de 2018, requereram-se 22 solicitações de acesso à informação pública, das quais 54,55% tiveram resposta positiva, 18,18% não tiveram resposta, 18,18% manifestaram que a informação era inexistente e 9,09% das petições foram dirigidas para outra organização pública. Em nenhum dos casos a informação requerida foi negada por ser reservada ou confidencial.¹⁵

É pertinente comentar que, do número total de requerimentos de acesso à informação pública, 45,45% foram dirigidos ao Órgão Executivo – lembrando que fazem parte dele organizações importantes no sistema de justiça criminal salvadorenho como a PNC e DGCP –, 36,36% a prefeituras e 18,18% ao Ministério Público.¹⁶

Sobre os elementos de seleção dos dados a serem utilizados deste universo de solicitações, vai se utilizar o parâmetro da relevância. Isto significa que nem toda a informação requerida vai ser utilizada por questões de pertinência e eficiência para atingir o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo.

¹⁵ Para uma apresentação dos resultados das solicitações de informação pública, consultar apêndice, quadro 1.

¹⁶ Para uma apresentação detalhada das organizações examinadas, consultar apêndice, quadro 2.

3.3. Técnicas de análise dos dados

Uma vez coletados os dados, é necessário utilizar uma ferramenta para poder ordenar e interpretar a informação obtida, assim como para evitar que alguma informação valiosa seja esquecida no momento das considerações finais. A técnica a ser utilizada no presente esforço acadêmico para os anteriores propósitos é a chamada análise secundária de dados qualitativos [ASDQ].

Esta técnica é definida como todo processo de análise alternativa feita a um conjunto de dados primários de forma posterior à pesquisa e, portanto, ao objetivo original que justificou sua coleta (SCRIBANO; SENA, 2009, p. 105; SIERRA BRAVO, 2003, p. 292). Isto significa uma análise diferente às feitas anteriormente e, por isso, com resultados diferentes aos já existentes (SCRIBANO; SENA, 2009, p. 102).

Como menciona Jonston (2014, p. 619), é uma alternativa válida e viável para pesquisadores que têm tempo e recursos limitados para atingir seus objetivos. Seguindo na linha desse autor, a análise secundária é um exercício empírico que aplica os mesmos princípios de pesquisa ao momento de utilizar dados primários, e que deve ter o mesmo rigor metodológico (JOHNSTON, 2014, p. 619).

Uma vantagem significativa desta técnica é o seu custo/benefício porque alguém mais já coletou a informação a ser utilizada, economizando o tempo de pesquisa que o pesquisador teria utilizado nisso. Além disso, quando existe informação de qualidade disponível, o potencial de interpretação alternativo ao já feito anteriormente aumenta significativamente (JOHNSTON, 2014, p. 623).

Uma desvantagem significativa é que o pesquisador não participou na coleta dos dados a serem utilizados, o que significa que não conhece o processo exato através do qual foram gerados (JOHNSTON, 2014, p. 623). Por exemplo, para o caso do presente estudo, não se teve acesso às entrevistas, às anotações de campo, aos questionários, entre outros, que fazem parte dos documentos analisados. Porém, teve-se acesso aos dados estatísticos do governo para contrastar com os dados esquematizados e interpretados pelos diferentes autores.

Para completar a definição da ASDQ, tem-se que adotar uma postura epistemológica sobre a definição dos dados como fonte de informação. Na lógica do interacionismo simbólico, na presente pesquisa vai se entender como dado – portanto, como conhecimento – toda informação que emerge do processo de análise e reflexão de um pesquisador conforme um texto em um contexto particular (KRIPPENDORFF, 2000, p. 19, 21).

Isto significa que a chave da definição se encontra nas operações/interações que definem a natureza do conteúdo, gerando seis características para o texto que são relevantes ao momento de utilizar esta técnica:

1. Não há nada inerente em um texto; os significados de um texto são sempre trazidos a ele por alguém [...] 2. Os textos não têm um único significado que possa ser "encontrado", "identificado" e "descrito" pelo que são [...] 3. Os significados invocados pelos textos não precisam ser compartilhados [...] 4. Os significados (conteúdos) falam de algo diferente dos textos dados, mesmo quando a convenção sugere que as mensagens "os contêm", ou os textos "os têm". [...] 5. Os textos têm significados relativos a contextos, discursos ou finalidades particulares [...] 6. A natureza do texto exige que os analistas de conteúdo extraiam inferências específicas de um corpo de textos para o contexto que escolheram [...] (KRIPPENDORFF, 2000, p. 21-25, tradução do autor).

Em outras palavras, a utilização do ASDQ no presente estudo significa que, através da análise dos dados coletados, vão ser geradas novas interpretações sobre o objeto de estudo. Estas novas interpretações não visam substituir as já criadas, ainda quando possam ser contraditórias ou parecer excludentes, mas sim contribuir a seu desenvolvimento teórico. E, nesse sentido, muito menos se pretende fechar o debate sobre as diferentes interpretações que os autores têm sobre um objeto de estudo tão complexo como o em voga (WEBER, 1949, p. 14).

4 A RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DE LA TREGUA

Qualquer representação da realidade social - um filme documentário, um estudo demográfico, um romance realista - é necessariamente parcial, menor do aquilo que se poderia vivenciar e achar disponível no ambiente real. É por isso que as pessoas fazem representações: para relatar somente aquilo que é necessário para fazer-nos o que nos propusemos a fazer. Uma representação eficiente diz tudo que se precisa saber para um objetivo determinado, sem desperdiçar tempo com o que não é necessário (Howard Becker, Métodos de pesquisa em ciências sociais. Tradução de Marco Esteveo e Renato Aguila, 1993, p. 140).

4.1. Resenha das agências públicas contra as pandillas 2003-2008

Para iniciar esta seção, é necessário levar em consideração um conjunto de conceitos que ajudaram a interpretar o desenvolvimento histórico das ações públicas perante o fenômeno das *pandillas* em El Salvador. Em primeiro lugar, ao momento de fazer referência às ações feitas pelos governos salvadorenhos, daqui em diante vai se utilizar o conceito de agências públicas.

Nos termos de Emirbayer e Mische (1998, p. 970), uma agência é um compromisso de ação construído temporalmente por atores de diferentes ambientes estruturais, que, através da interação do hábito, imaginação e julgamento, reproduzem e transformam essas estruturas em resposta interativa aos problemas colocados pela mudança da situação histórica.

Esta definição, como diz Selznick (1992, p. 238), “denota competência, intencionalidade e calculabilidade, ser um agente é atuar com propósito”. Já seja ela uma característica principal, ou secundária, porque, mesmo que toda ação envolva uma intenção inicial o seu resultado jamais pode ser explicado completamente por essa intenção, mas apenas quando se reconhece a interferência de consequências não intencionais (MACHADO DA SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2010, p. 93).

Em qualquer dos dois casos, a intencionalidade do ator não é negada. Contudo se reconhece a existência de condições que afetam as agências dos atores em contextos institucionais específicos e, portanto, deve existir uma certa habilidade por parte do

interessado para modificar sua realidade (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017, p. 1778; GIDDENS, 1984, p. 9).

Nessa linha de análise, adotou-se a abordagem da teoria neoinstitucional, situando-se numa posição intermedia no *continuum* entre as orientações deterministas e voluntaristas das agências públicas como ações organizacionais. Tal posicionamento expressa, segundo Machado da Silva, Fonseca e Crubellate (2010, p. 86):

(...) a compreensão de que ela é formulada de acordo com a reciprocidade entre exigências internas e externas, a partir de escolhas guiadas pela interpretação intersubjetiva dos atores sociais sobre a racionalidade predominante no próprio contexto social.

Isto significa que a forma adotada das agências públicas depende da cognição estruturada que cada ator ou organização cria frente a seu contexto histórico social (SELZNICK, 1996, p. 274). O anterior poderia gerar a crítica de não explicitar os mecanismos sociais de deslocamento entre as agências desde uma abordagem dos indivíduos, e as agências desde uma abordagem das organizações (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017, p. 1783).

Para evitar o anterior, entende-se que as organizações não refletem diretamente aos indivíduos. Elas são feitas de roteiros de ação e papéis mantidos unidos por instituições e princípios institucionais ligados ao trabalho, às formas de emprego, à medição de desempenho, às recompensas, aos valores organizacionais, entre outras formas de atuação intra e inter-organizacionais (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017, p. 1789).

Não obstante, as organizações não funcionam automaticamente por suas dinâmicas e sistemas internos. Funcionam, finalmente, porque em diferentes pontos as pessoas que fazem parte delas decidem atuar ou agir de uma determinada forma ou direção (BLUMER, 1969, p. 19).

Como se observa, existe uma tensão no momento da passagem entre agências individuais e organizacionais. Para resolver isto, no presente estudo se entende que os indivíduos participam na vida social como atores ao momento de assumir papéis e posições, os quais estão ligados a diferentes tipos de recursos disponibilizados pelas organizações, criando uma relação de interdependência entre ambos os níveis de atuação (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017, p. 1789).

Com a definição de agência pública clara, agora é necessário comentar que vai ser prioritário à análise desse tipo de ações quando elas estiverem articuladas num fluxo de

decisões coerentes, orientadas a manter ou modificar o equilíbrio social. Em outras palavras, as agências públicas que se articulam através de políticas públicas (SARAVIA, 2006, p. 28).

Por uma perspectiva operacional, as políticas públicas são um sistema de decisões, ações ou omissões deliberadas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social (EASTON, 1953, p. 130; SARAVIA, 2006, p. 29; SMITH, 1976, p. 13). Elas produzem efeitos formais que são de obrigatoriedade variável, os quais podem modificar a conduta ou resolver os interesses de determinadas organizações ou grupos sociais (SUBIRATS et al., 2008, p. 38).

Esta definição supera a limitante de entender as políticas públicas como documentos formais, levando em ocasiões a pensar que, pela ausência de programa ou projetos estruturados e devidamente documentados, não existem políticas públicas relacionadas a uma problemática em particular (ARTIGA-GONZÁLES, 2015, p. 42).

De igual forma, como menciona Saravia (2006, p. 29), “é importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. E entre as diversas formas de estudar as políticas públicas, vai se optar pelo estudo de conteúdos políticos, abordagem na qual o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas (HOGWOOD; GUNN, 1981, p. 12).

Para analisar o conteúdo das agências públicas e possíveis políticas públicas em El Salvador, utilizou-se o chamado ciclo das políticas públicas. A partir de um ponto de vista analítico, distingue-se em quatro etapas: 1) origem; 2) desenho; 3) gestão; e 4) avaliação (LAHERA PARADA, 2006, p. 72).

Para a América Latina, segundo Saravia (2006, p. 32), é necessário que as etapas de formulação, implementação e avaliação sejam estruturadas de uma forma mais detalhada para poder se adaptar às diferentes particularidades do contexto. Nesse sentido, as etapas são divididas em sete momentos inter-relacionados:

O primeiro momento é o estabelecimento da agenda pública. Isso acontece quando se faz uma lista de prioridades a serem resolvidas e, portanto, são suficientemente importantes para destinar recursos (SARAVIA, 2006, p. 33).

O segundo é o momento da elaboração, que consiste na determinação das possíveis alternativas para a solução ou satisfação, na avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e no estabelecimento de prioridades, tudo acerca dos problemas identificados (SARAVIA, 2006, p. 33).

O terceiro é a formulação, que inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006, p. 33).

O quarto é a implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos necessários, pela elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executar a política (SARAVIA, 2006, p. 34).

O quinto momento é a execução, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização (SARAVIA, 2006, p. 34).

O sexto é o acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução das atividades e que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 34).

E o sétimo e último momento é a avaliação, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006, p. 34-35).

Este ciclo, com todas suas etapas claramente diferenciadas, vale a pena lembrar, é apenas uma esquematização teórica que tem como objetivo ajudar a análise do conteúdo político das políticas públicas no caso salvadorenho perante as *pandillas* (HILL, 2005, p. 4; SARAVIA, 2006, p. 35). Porém, como ferramenta analítica, tem suas limitações para serem levadas em conta ao momento de ler o presente estudo.

As agências públicas isoladas ou as políticas públicas em seus diferentes níveis de estruturação – dependendo do número de etapas levadas ao momento de sua aplicação, interpretadas unicamente através do ciclo das políticas públicas podem levar ao viés de pensar que são unicamente resultados de processos burocráticos da administração pública (HILL, 2005, p. 9).

Inicia-se no momento do estabelecimento da agenda pública, e esquecendo a relação existente entre elas e a política através de uma acepção ampla. Inclusive, autores como Lahera Parada (2006, p. 67, tradução do autor) definem a política como “a procura de estabelecer políticas públicas sobre determinadas questões, ou influenciá-las.”

Portanto, para essa autora, as políticas mais eficientes são aquelas que têm sua origem, justificativa e explicação no âmbito político, entendendo este como um espaço de

ampla participação cidadã, e afastando-se de modelos predominantemente tecnocráticos ou populistas (LAHERA PARADA, 2006, p. 69).

Essa etapa prévia ao estabelecimento da agenda, que fica fora do monopólio de controle do Estado, é melhor esquematizada mediante as ciências políticas, e não mais através das ciências administrativas (MONTEIRO, 2006a, p. 249). Este espaço, ou nas palavras de Lobato (2006, 297), esse *locus* onde acontece o relacionamento Estado/sociedade é por excelência onde se realizam as políticas públicas.

O anterior significa que não existem problemas já construídos a serem priorizados ou impostos na agenda pública, mas existe a necessidade de construir tanto a definição dos problemas como também de suas soluções (SUBIRATS, 2006, p. 200).

Para estabelecer a relação entre este espaço e resto do ciclo de políticas públicas, pode ser utilizada a teoria dos sistemas políticos, a qual ajuda a conceituar este complexo fenômeno social (HILL, 2005, p. 20), estabelecendo a diferença e relação de insumo/consequências entre o ambiente – o espaço das relações Estado/sociedade – e o sistema político – onde acontece o ciclo das políticas públicas (EASTON, 1992, p. 168).¹⁷

Nessa perspectiva, o sistema político recebe insumos também de outros subsistemas que se encontram no seu ambiente – familiar, esportivo, laboral, religioso, entre outros –, o que significa que todos são parte do macrosistema social chamado sociedade, e que depende do sistema a ser analisado, assim será configurado seu ambiente e sua relação interativa (ARTIGA-GONZÁLES, 2015, p. 4).¹⁸

O Plano Mão Dura e a Lei Antimaras

Com todos os conceitos anteriores em mente, para o caso de El Salvador, a problemática da violência e criminalidade não são situações novas. Em princípio, os estudos estatísticos das taxas homicídios intencionais por cada 100 mil habitantes não podem refletir a totalidade da problemática, ainda sendo o parâmetro mundialmente aceito por ser o mais confiável devido ao número de provas físicas que gera o tipo de crime (PNUD, 2013, p. 46).

Isto porque os dados disponíveis em El Salvador não são confiáveis. Apesar de serem os oficiais, sua qualidade vai diminuindo conforme se retrocede no tempo (BERMANN, 2015, p. 238-239; CRUZ; GONZÁLES; ROMANO; SISTI, 2000, p. 173, 199). Inclusive

¹⁷ Para uma apresentação visual da teoria dos sistemas políticos, consultar anexo, figura 4.

¹⁸ Para uma descrição detalhada do sistema político salvadorenho, consultar: ARTIGA-GONZÁLES, Álvaro. El sistema político salvadoreño. Proyecto de Análisis Político de Escenarios Prospectivos (PAPEP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD El Salvador, 2015.

hoje, os dados contemporâneos não atingem a qualificação de “adequados”. Por exemplo, existe um sub registro de óbitos ao redor de 25%, e um registro de causas mal definidas de mortes de uma ordem de 15% (BERMANN, 2015, p. 239; EL SALVADOR, 2008, p. 33; HUME, 2007, p. 740; OPS, 2013, p. 4).

Mesmo assim, ou apesar disso, é ilustrativo o que refletem os dados disponíveis, num período de 96 anos. Desde 1912 até 2008, o número de homicídios nunca foi menor a 22 para cada 100 mil habitantes, números que refletem uma epidemia histórica de violência no país (BERMANN, 2015, p. 240).¹⁹

Nesta longa história de violência, existem dois cortes históricos que são importantes para o processo de periodização do presente estudo. O primeiro acontece com a assinatura dos Acordos de Paz em 1992. Com a transição democrática também ocorreu uma nova codificação da violência já que durante o período da guerra civil a violência era associada aos conflitos político-ideológicos da sociedade e, assim, foi chamada “violência política” (MOODIE, 2010, p. 3).

Depois da assinatura da paz, este tipo de violência foi substituída por ações menos articuladas, às vezes aleatórias, que não tinham mais razões políticas, porém patrimoniais ou interpessoais (CRUZ; GONZÁLES; ROMANO; SISTI, 2000, p. 173): este novo fenômeno foi chamado de “violência criminal”. Ela é o resultado de tentativas violentas para resolver os problemas sociais e econômicos, porém não políticos em termos de participação no sistema democrático (BERMANN, 2015, p. 246; CRUZ; GONZÁLES; ROMANO; SISTI, 2000, p. 189; IMBUSCH; MISSE; CARRIÓN, 2011, p. 96).

Esta transformação significa que o fenômeno da violência não mudou em sua intensidade em El Salvador com a assinatura da paz, ele mudou somente sua natureza, ou as formas em como ela se apresenta e interpreta na sociedade. Até o ponto que na atualidade, violência e criminalidade são fenômenos complementários no senso comum e, na maioria das vezes, difíceis de serem separados empírica e analiticamente (BERMANN, 2015, p. 224; CRUZ; GONZÁLES; ROMANO; SISTI, 2000, p. 174).

O segundo corte histórico relevante é o que identifica as organizações que representaram a maior fonte ou explicação da nova violência criminal. Apesar de sua expansão no início da década de 1990, devido ao conflito armado e por ser um fenômeno que afetava, na maioria dos casos, aos bairros pobres, as *pandillas* se encaixaram

¹⁹ Para uma apresentação dos homicídios divididos por ano neste período, consultar anexo, gráfico 3.

sistematicamente na agenda pública até inícios do século XXI (REYNA, 2017, p. 8; SAVENIJE, 2014a, p. 3; SMUTT; MIRANDA, 1998, p. 20).

Isto aconteceu especificamente nas 18h do 23 de julho de 2003, frente a um grafite relacionado às *pandillas*, no bairro Dina, no município de San Salvador, quando o ex-presidente Francisco Flores apresentou o chamado *Plan Mano Dura* [PMD] aos meios de comunicação, posicionando esse momento as *pandillas* como problema central na agenda sobre segurança pública em El Salvador (AGUILAR, 2007, p. 878; CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 148; FESPAD, 2004b, p. 19; HERNÁNDEZ BAIRE, 2014, p. 45; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; REYNA, 2017, p. 14; SAVENIJE, 2014a, p. 3-4; SILVA ÁVALOS, 2014, p. 264; WOLF, 2008, p. 71-72, 16 feb. 2017).²⁰

O PMD era parte de uma tendência regional de políticas de repressão à criminalidade no Triângulo Norte da América Central, sob a ideia de que a principal ferramenta do Estado para atingir a redução da criminalidade e da violência era o uso da força física (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 134). Isso através de operativos policiais – e às vezes militares ou com seu apoio – em comunidades onde se faziam detenções e buscas de provas massivas para encontrar possíveis membros das organizações criminosas (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 154).

Sem embargo, apesar de ser a primeira política pública explicitamente contra as *pandillas*, o plano não especificava fases de execução ou metas a serem atingidas além da realização de operativos nas áreas de maior incidência criminal para a manutenção da ordem pública e segurança da população em geral (FUENTES, 2015, p. 126; REYNA, 2017, p. 14). O baixo nível de formulação se reflete no fato de que o PMD era um memorando do subdiretor dirigido ao diretor da PNC com data 25 de julho de 2003, três dias depois do lançamento oficial por parte do ex-presidente (REYNA, 2017, p. 14).²¹

Este documento fazia também referência à participação conjunta dentro dos operativos *antipandillas* da PNC, FAES e FGR (FUENTES, 2015, p. 126). A implementação desta medida foi respaldada através do Decreto Executivo no. 226. Criado no dia da apresentação do PMD e com duração de seis meses, o decreto abria a possibilidade da atuação de forma “extraordinária” da FAES em matéria de segurança pública (AGUILAR, 2016, p. 73; FUENTES, 2015, p. 126; REYNA, 2017, p. 14).

²⁰ Para acessar o discurso completo feito pelo ex-presidente Francisco Flores aos meios de comunicação, consultar: EL DIARIO DE HOY. Discurso presidencial. Arquivo Digital. 24 jul. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/qWDj5o>>. Acesso em: 15 sep. 2018.

²¹ Para ler o documento completo de elaboração do PMD, consultar anexo, figura 5.

A participação da FAES de forma “extraordinária” na segurança pública não é algo novo em El Salvador, como já se fez referência em partes anteriores deste estudo, porém sua participação foi ampliada pela primeira vez para ajudar a combater o fenômeno das *pandillas* (SAVENIJE, 2014b, p. 234).

Exemplos representativos da participação da FAES em segurança pública foram as operações *Plan Grano de Oro*, levado a cabo no ano 1993 – meses depois da reforma constitucional que estabelecia a separação entre segurança pública e segurança nacional, e o *Plan Guardianes*, levado a cabo em 1995, em que se criaram os GTC, agrupações onde trabalhavam agentes da PNC e a FAES em tarefas de segurança pública (AMAYA COBAR, 2012, p.76; REYNA, 2017, p. 14).

Para executar o PMD, os operativos foram focalizados em 39 municípios urbanos considerados com forte presença *pandilleril*, formando um GTA para cada município, no que se denominou posteriormente a primeira etapa deste plano (AGUILAR, 2016, p. 73; WOLF, 2008, p. 72). Por serem as detenções dos indivíduos feitas com base a uma suposta filiação às *pandillas* – em muitas ocasiões atribuída pela forma de vestir, lugar onde moravam os jovens ou por terem tatuagens alusivas, foi necessário implementar, por parte do governo, paralelamente um conjunto de esforços legais que concedessem respaldo jurídico ao plano (SAVENIJE, 2014a, p. 4).

Nesse sentido, no mesmo mês de apresentação do PMD, foi impulsionado por parte da Presidência da República o anteprojeto da chamada *Ley Antimaras* [LAM], a qual punia a filiação às *pandillas*, além de algumas condutas que já se encontravam reguladas no Código Penal salvadorenho, e reconhecia legalmente a palavra *mara* (FUENTES, 2015, p. 130; HERNÁNDEZ BAIRES, 2014, p. 45; REYNA, 2017, p. 14).

Depois de três meses de discussão entre a sociedade civil organizada, os deputados e a presidência da República, com posturas encontradas entre uma suposta inconstitucionalidade por parte do primeiro grupo e a existência de uma inadequada regulação penal por parte do último, a LAM foi aprovada o dia 9 de outubro de 2003 através do Decreto Legislativo 158 (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 149; REYNA, 2017, p. 14; SAVENIJE, 2014a, p. 4; WOLF, 2008, p. 171).

A LAM estabeleceu um regime especial e transitório que entrou em vigência no dia 11 do mesmo mês, com uma duração de seis meses. Ela tinha o objetivo de combater especificamente as organizações criminosas (AGUILAR, 2016, p. 72-73; CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 149). Por exemplo, com o complexo de comprovar materialmente a filiação de um indivíduo a uma *pandilla*, isto era motivo de uma pena de dois a cinco anos

de prisão, e esta pena poderia ser aplicada a crianças a partir dos 12 anos de idade que se enquadrassem no perfil procurado (BORAZ; BRUNEAU, 2006, p. 38; HERNÁNDEZ BAIRES, 2014, p. 46; WOLF, 2008, p. 72).²²

Porém a aprovação legislativa não se traduziu numa aplicação judicial da LAM, tanto o OJ como a FGR se recusavam a utilizá-la por vícios de inconstitucionalidade, o anterior, somado à falta de provas que vincularam os indivíduos detentos a condutas criminais, produzia a rápida liberação deles (FUENTES, 2015, p. 130; SAVENIJE, 2014a, p. 4). Na maioria dos casos, 84%, os processos judiciais foram exonerados definitivamente pelos julgados (MARTÍNEZ VENTURA, 2005, p. 401).²³

O contexto anterior deixou em evidência três situações. Tanto os juízes como os fiscais eram culpados pela falta de cooperação com respeito ao combate da criminalidade; criou-se uma situação de saturação de casos nos tribunais de justiça, chegando ao extremo de capturar reiteradamente aos mesmos jovens que já tinham sido liberados anteriormente pelos juízes; e evidenciaram-se os problemas de coordenação entre as diferentes organizações do sistema de justiça criminal salvadorenho ao momento de aplicar o PMD (AGUILAR, 2007, p. 878; WOLF, 2008, p. 172).

Neste momento vale a pena fazer um parêntese histórico. A LAM foi a primeira lei que explicitamente punia aos membros das *pandillas*, porém não foi a primeira lei que utilizava o enfoque penal como solução aos problemas de violência. Em março de 1996, no período do ex-presidente Armando Calderón Sol, criou-se a *Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado* [LTECDCO], que estabelecia por um período excepcional de dois anos as penas de internamento como preferíveis ao momento de julgar os delitos que dentro dela se reconheciam (FUENTES, 2015, p. 123).²⁴

De igual forma, regulava o tratamento de crianças de 14 a 18 anos como adultos, na prática isto significava penas de prisão para os jovens sem importar a gravidade ou circunstâncias do delito cometido (FUENTES, 2015, p. 123). Esta lei foi questionada pela PDDH por violentar o princípio constitucional de inocência – princípio que se encontra no art. 12 da constituição de 1983 com vigência até hoje, e que estipula que ninguém pode ser

²² Para conhecer todos os detalhes da LAM, consultar: EL SALVADOR. Ley Antimaras. Decreto Legislativo no. 158, Diario Oficial, no. 188, tomo 361, 10 oct. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/8j2sDd>>. Acesso em: 18 set. 2018.

²³ Para uma desagregação detalhada dos casos entre julho de 2003 e agosto de 2004, consultar anexo, quadro 4.

²⁴ Para conhecer todos os detalhes da LTECDCO, consultar: EL SALVADOR. Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, Decreto Legislativo no. 668, Diario Oficial, no. 58, tomo 330, 22 marzo 1996.

condenado sem antes ser provado culpável de um delito regulado com anterioridade a seu cometimento na lei (FUENTES, 2015, p. 124).

Depois do questionamento se propuseram várias demandas de inconstitucionalidade à *Sala de lo Constitucional* da CSJ [SC/CSJ], entre elas uma apresentada pela própria procuradora para a defesa dos direitos humanos nesse momento, Victoria de Avilés (REYNA, 2017, p. 10). O anterior se finalizou na declaração de incondicionalidade através da sentença acumulada com referência 15-96 no dia 14 de fevereiro de 1997 (FUENTES, 2015, p. 124; REYNA, 2017, p. 10).

Esta lei resulta importante para este estudo por três razões. Em primeiro lugar, foi a primeira vez que uma agência pública optou por uma abordagem punitiva/penal para afrontar a problemática da violência juvenil. Em segundo lugar porque foi uma lei de vigência temporal limitada, reconhecendo implicitamente que o trato regulado nela não poderia ser harmônico com a construção de uma sociedade democrática a longo prazo. E em terceiro lugar porque foi a primeira vez que um tipo de lei penal e transitória foi declarada inconstitucional por violentar o princípio de inocência.

Agora, fechando o parêntese histórico e voltando para o momento do PMD, três meses depois da implementação do plano, no mesmo mês de aprovação da LAM, os resultados eram contraditórios. Em termos de opinião pública, 72.5% dos respondentes afirmaram que apoiavam fortemente o plano, e 52.9% pensavam que ele reduziria amplamente a violência das *pandillas* (SAVENIJE, 2014a, p. 10; WOLF, 16 feb. 2017).

Sem embargo, o registro de homicídios estava aumentando a partir da entrada em vigência do plano, e os resultados, em termos de condenações judiciais, deixavam muito a desejar (REYNA, 2017, p. 13). Nesse contexto contraditório, autores como Savenije (2014a, p. 5) e Wolf (2008, p. 90) chamam o PMD de política de populismo punitivo, porque ainda não diminuindo os índices de violência, ele comunicava para a população a mensagem de que o governo estava controlando a situação através do encarceramento dos indivíduos com condutas antissociais (ROBERTS et al, 2003, p. 66).

Uma mensagem que foi fortalecida mediante uma campanha nos meios de comunicação em massa por parte do governo, com o apoio, ou pelo menos aquiescência dos grandes jornais impressos por adotar um papel passivo de reprodução do discurso oficial dos

funcionários públicos (HERNÁNDEZ BAIREZ, 2014, p. 46; HUME, 2007, p. 743; WOLF, 2008, p. 183; ZILBERG, 2007, p. 48).²⁵

Ainda que se possa argumentar que o apoio ao governo por parte da população foi um efeito secundário ou não intencional das agências públicas contra a violência, duas razões levam a pensar o contrário. Em primeiro lugar, a cronometragem com a qual o PMD foi lançado, oito meses antes das eleições presidencial em El Salvador, e num momento em que o capital político do partido político em governo tinha decrescido (WOLF, 2008, p. 75; 16 feb. 2017).

A segunda razão é a confirmação da primeira inferência, devido ao vazamento de um documento interno do órgão de direção do partido em governo – o partido ARENA – confirmava que o PMD era parte da estratégia eleitoral para ganhar votos nas eleições presidenciais do ano 2004, e sugeria as estruturas territoriais partidárias como uma forma de atuação perante aquele para sua maior vantagem (REYNA, 2017, p. 14; WOLF, 2008, p. 76).

No âmbito legal, assim como no caso da LTECDCO, a LAM foi interpelada através de recursos de inconstitucionalidade por parte da procuradora para a defesa dos direitos humanos, Beatrice Alamanni de Carrillo, e outros defensores de direitos humanos, por violentar o princípio constitucional de inocência (WOLF, 2008, p. 73).

Porém, o apoio popular a LAM se mantinha forte. 79,7% dos respondentes apoiavam sua implementação apesar dos possíveis vícios de inconstitucionalidade, ou simplesmente acreditavam que era constitucional (IUDOP, 2003, p. 2).

Motivados pelo apoio popular, chegando ao limite do prazo de vigência da LAM e inseguros pela falta de resposta da SC/CSJ perante as demandas por possível inconstitucionalidade, em 16 de fevereiro de 2004 se apresentou, por parte do Executivo ao Congresso Nacional uma nova normativa para combater as *pandillas*, a chamada *Ley para el Combate de Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales* [LCADGAIE], isto apenas 35 dias antes das eleições presidenciais (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 149).

Em resumo, as agências públicas implementadas contra as *pandillas* ao final da administração do ex-presidente Francisco Flores podem ser analisadas em três áreas. Na área de apoio popular, como política de populismo punitivo, o PMD e a LAM foram bem-

²⁵ Para uma apresentação detalhada do papel dos meios de comunicação no PMD, consultar WOLF, Sonja. The politics of gang control: NGO advocacy in the post-war El Salvador. Thesis (Doctor's degree) – University of Wales, Aberystwyth, 2008.

sucedidas. Elas tiveram um papel importante na estratégia eleitoral das eleições presidenciais de 2004, até o ponto de resultar eleito, no dia 14 de março, o ex-presidente Antonio Saca, candidato do partido em governo (AGUILAR, 2007, p. 878; FUENTES, 2015, p. 132; HERNÁNDEZ BAIRE, 2014, p. 52; HUME, 2007, p. 745; REYNA, 2017, p. 16; SAVENIJE, 2014a, p. 4; WOLF, 2008, p. 90).

Na área jurídica, os resultados são a persistência do governo da abordagem penal/punitiva, inclusive contra os princípios constitucionais. A LAM foi declarada inconstitucional oito dias antes de terminar seu prazo de vigência, e 15 dias depois das eleições presidenciais, no dia primeiro de abril de 2004, através da sentença de inconstitucionalidade acumulada com referência 52-3003/57-2003 (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 150; FUENTES, 2015, p. 130; REYNA, 2017, p. 15; WOLF, 2008, p. 73).

Segundo a sentença, a lei, entre outros vícios, violentava o art. 12, no qual se regula o princípio de inocência, e o art. 15, em que se expressa que ninguém pode ser julgado por leis promulgadas posteriormente ao crime imputado (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 149-150).

Nesta sentença a SC/CSJ afirmou que o modelo de responsabilidade penal reconhecido na Constituição salvadorenha tem sua base no direito penal do ato, e não do autor, o que significa que podem ser punidas somente condutas humanas reguladas como crimes, e não humanos regulados como criminais (FUENTES, 2015, p. 131).

Não obstante, o Congresso Nacional aprovou no mesmo dia, através do Decreto Legislativo no. 305, a LCADGAIE – apoiada durante a campanha eleitoral pelo então candidato Antonio Saca dois meses antes (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 150). Esta nova lei tinha um prazo “excepcional” de três meses e, de fundo, continha os mesmos vícios de inconstitucionalidade das duas leis de enfoque punitivo/penal para diminuir a violência que a precederam (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 150; SAVENIJE, 2014a, p. 10; WOLF, 2008, p. 73).

Exemplo disto era que a lei poderia ser aplicada a crianças, nesta ocasião a partir de 12 anos de idade, que se enquadrassem na categoria de membros das *pandillas*, e estabelecia penas de três a seis anos – superiores às estabelecidas pela LAM –, o qual violentava a jurisprudência da SC/CSJ com respeito ao modelo penal de responsabilidade baseado nas condutas criminais (FUENTES, 2015, p. 133, 136).

Finalmente, na área da ordem pública, as agências públicas da administração de Francisco Flores se traduziram em dois resultados. Desde o âmbito operativo, de 23 de julho de 2003 até 30 de agosto de 2004 – nos 13 meses de duração do PMD, a PNC reportou a

captura de 19.275 supostos membros de *pandillas*. Entre essas detenções existiam em ocasiões as capturas repetitivas dos mesmos jovens que eram liberados posteriormente (AGUILAR, 2007, p. 878; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ VENTURA, 2005, p. 401; REYNA, 2017, p. 14).

Desse número total, 91% – 17.549 – detentos foram liberados quase de imediato, devido às faltas de provas para iniciar um processo judicial, e só 5% das capturas conseguiram iniciar um processo judicial – o que não significava uma condenação definitiva (AGUILAR, 2007, p. 878; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ VENTURA, 2005, p. 401; REYNA, 2017, p. 14).

Desde o âmbito dos índices de violência, a taxa de homicídios intencionais por cada 100 mil habitantes aumentou de 56,2 no ano 2003 a 64,9 no ano 2004, o que se traduziu num aumento de 590 homicídios (WOLF, 2008, p. 74). Os dois parâmetros apresentados mostram como, no âmbito quantitativo de manutenção da ordem pública, as políticas de segurança pública do governo resultaram ineficazes.

O plano Super Mão Dura

Em junho de 2004 iniciou a administração do ex-presidente Antonio Saca. Uma das propostas fortes dele em campanha foi a redução de violência e criminalidade. Nesse sentido, aproveitou a inércia criada pela LCADGAIE e PMD para ganhar tempo, e assim implementar no mesmo mês o chamado *Foro Nacional Antipandillas* [FNAP] (REYNA, 2017, p. 17). Este foro consistia em espaços de discussão e trabalho em matéria de segurança pública. Este modelo tinha sido formulado previamente pelo Ministério de Governo, razão pela qual sua aplicação foi rápida (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 151).

O FNAP tinha sido pensado para servir como etapa de elaboração das políticas públicas no que diz respeito às *pandillas* como atores mais importantes nos temas da violência e da criminalidade. Dele participaram a sociedade civil organizada, a PNC, a FGR, o OJ, as organizações não governamentais e as organizações de cooperação internacional (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 15; WOLF, 2008, p. 77).

Com uma convocatória que conseguiu a participação de diversos setores da sociedade, o FNAP trabalhou durante um período de quatro horas diárias, três dias na semana, por seis semanas consecutivas de junho a julho (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 151). Um resultado durante o processo de trabalho foi a criação de três mesas temáticas: 1) a mesa de prevenção, reinserção e tratamento; 2) a mesa sobre a lei do menor infrator; e 3)

a mesa sobre as reformas do código penal e código processual penal (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 151; WOLF, 2008, p. 77).

Os resultados das mesas foram sistematizados por dois especialistas e apresentados em formato de um documento chamado *Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia* (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 151). O documento fazia recomendações específicas através de quatro apartados gerais: 1) a execução geral; 2) o tema da prevenção; 3) o tema do tratamento e inclusão; e 4) o apoio para a execução da política (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 151).

Das diferentes recomendações, foram as reformas legais as primeiras a se implementar, enviadas ao congresso nacional a finais de julho e aprovadas no início de agosto de 2004 (WOLF, 2008, p. 77). Entre as principais reformas se encontravam a inclusão do delito de associações ilícitas no art. 345 do código penal – esta foi uma forma dos participantes de rejeitar uma nova aplicação de leis transitórias *antipandillas* – e modificações na administração dos registros de menores em conflito com a lei mediante reformas na LPJ (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 152; WOLF, 2008, p. 77).

Com os insumos criados no FNAP – ainda que nem todos tivessem sido incluídos – e as lições aprendidas mediante as críticas do PMD, em 30 de agosto de 2004 – três meses depois do início de sua administração –, o ex-presidente Antonio Saca inaugurou oficialmente sua proposta, o chamado o *Plan Súper Mano Dura* [PSMD] (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 154; HERNÁNDEZ BAIRES, 2014, p. 48; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; REYNA, 2017, p. 17).

Ele estava dividido em três componentes: 1) o *Programa Puño de Hierro* [PPH], constituído por operativos conjuntos entre a PNC e a FAES; 2) o *Programa Mano Amiga* [PMA], constituído por intervenções precoces dirigidas a jovens para evitar o ingresso às *pandillas*, realização de crimes e reprodução da violência; e 3) o *Programa Mano Extendida* [PME], constituído por ações de reabilitação e reinclusão aos membros jovens das *pandillas* (AGUILAR, 2007, p. 878; CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 154; HERNÁNDEZ BAIRES, 2014, p. 52; REYNA, 2017, p. 18; SAVENIJE, 2014b, p. 234; WOLF, 16 feb. 2017).

O documento oficial do PSMD era também um memorando, porém, à diferença de seu predecessor, ele estava constituído por 19 folhas e muitos anexos, nas quais se expressavam os antecedentes, hipóteses, orçamento, recursos humanos, fases para seu desenvolvimento e responsáveis que coordenariam os diferentes programas (FUENTES, 2015, p. 133).

Em outras palavras, em termos do nível de estruturação, o PSMD era uma política melhor articulada que o PMD. Apesar de não se discutir a agenda pública em matéria de segurança e partir do pressuposto de que as *pandillas* eram o maior problema de criminalidade e violência, ele adicionou o momento de elaboração das propostas através do FNAP e aumentou a qualidade do momento de formulação.

Para sua implementação, no caso do PPH, foram criados os chamados *Grupos de Tarea Antipandilla* [GTA], formados por policias e militares, e as chamadas Secciones Espacializadas Antipandillas [SEAP], integradas por policiais e fiscais (REYNA, 2017, p. 17; WOLF, 2008, p. 77). Devido a sua semelhança, este programa foi conhecido como a segunda fase do PMD, com a diferença de que nesta ocasião sua aplicação era a nível nacional com um total de 333 GTA (AGUILAR, 2007, p. 878; 2016, p. 73).

No caso do PMA, sua implementação foi responsabilidade da *Secretaría Nacional de la Juventud de la Presidencia* [SNJP], organização criada em 2004 para promover o desenvolvimento e oportunidades aos jovens em situações de vulnerabilidade (REYNA, 2017, p. 18; WOLF, 2008, p. 78). Para atingir seu objetivo, a SNJP fez uma enquete nacional que se transformou no Plano Nacional de Juventude 2005-2015 (REYNA, 2017, p. 18; WOLF, 2008, p. 78).

Em termos concretos, o principal projeto da SNJP foi *JóvenES*, que tinha como objetivo promover o desenvolvimento das pessoas jovens (WOLF, 2008, p. 78). Ele estava focalizado para atingir jovens entre 15 e 24 anos de idade em 20 comunidades identificadas como as mais afetadas pela violência e criminalidade (WOLF, 2008, p. 78).

Além de ter como base o Plano Nacional de Juventude, o PMA também tinha o apoio da Política de Segurança Cidadã, iniciativa que era responsabilidade do Ministério de Governo (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 155). Para a implementação do PME, a responsabilidade era também da SNJP. Nesse sentido, foi-lhe atribuído o papel de coordenadora da rede de organizações que participavam em atividades relacionadas ao controle do fenômeno *pandilleril* (WOLF, 2008, p. 78-79).

Sem embargo, na prática, a implementação do PME foi delegada ao *Concejo Nacional de Seguridad Pública* [CNSP] (WOLF, 2008, p. 78). Esta organização foi criada em 1996 na administração do ex-presidente Calderón Sol devido à pressão da Organização das Nações Unidas [ONU]. O conselho tinha como objetivo gerar estudos e análises da situação da ordem pública para construir recomendações. Seu período de duração foi estabelecido até o ano 2009 (REYNA, 2017, p. 9; WOLF, 2008, p. 82).

Com a nova responsabilidade, o CNSP passava de ser uma organização conselheira a uma implementadora (WOLF, 2008, p. 88). O PME foi a iniciativa que mais demorou para sua formulação, porém que integrou o maior número de recomendações do FNAP (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 155).

Em termos concretos, o principal projeto do CNSJP neste período foram as fazendas/escolas, uma iniciativa que pretendia criar espaços nos quais se internassem voluntariamente membros das *pandillas*, com os objetivos de ajudar a superar dependências químicas, formar em técnicas agropecuárias e receber cursos vocacionais, todo o anterior como medidas de reinserção à sociedade (REYNA, 2017, p. 19; WOLF, 2008, p. 85).

Um fato histórico relevante neste período foi uma agência pública isolada ter sido levada a cabo no dia 2 de setembro de 2004. Para evitar tumultos e batalhas dentro do sistema penitenciário, os internos nas prisões salvadoreñas foram divididos segundo sua filiação criminal às *pandillas* MS-13 ou B-18 (AGUILAR, 2007, p. 882; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; VALENCIA, 1 sep. 2014).

Esta agência foi executada na madrugada, movimentando ao redor de 1.100 internos – quase 10% da população penitenciária – de forma simultânea entre quatro prisões do país: 1) no CP de Apanteos, no departamento de Santa Ana; 2) em Quetzaltepeque, La Libertad; 3) Ciudad Barrios, em San Miguel; e 4) no CP de Sonsonate (VALENCIA, 1 sep. 2014).

O resultado foi a segregação dos CP de Ciudad Barrios e Quezaltepeque destinados aos internos da *pandilla* MS-13, os CP de Cojutepeque e Chalatenango destinados aos membros da *pandilla* B-18, e deixando o CP de Sonsonate para os membros de *pandillas* aposentados ou inativos (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; VALENCIA, 1 sep. 2014).

Esta agência, ainda sendo isolada na administração de Antonio Saca, não foi uma improvisação. O fenômeno das *pandillas*, por ser majoritariamente juvenil, encontra no sistema de internamento de menores de idade seu antecedente a finais do ano 2000 (AGUILAR, 2007, p. 882; VALENCIA, 1 sep. 2014). Especificamente, através da segregação do Centros de Internamento para Menores Tonacatepeque e do Centro de Internamento El Espino, destinados exclusivamente às *pandillas* MS-13 e B-18, respectivamente (VALENCIA, 1 sep. 2014).²⁶

Em resumo, para poder avaliar o PSMD, deve-se dividir o esforço nos três programas que fazem parte dele, e cada programa deve ser analisado de diferentes perspectivas. Em

²⁶ A segregação dos centros de internamento de menores levou-se durante um forte debate nacional devido a conflitos internos gerados pelos internos. Para conhecer sobre uma história representativa disto, consultar: VALENCIA, Roberto. *Cartas desde Zacatras*. Editora K.O., Madrid, 2018.

primeiro lugar, o PPH utilizou indicadores ambíguos no momento de avaliar seus resultados. Alguns deles foram a quantidade de grafites apagados, detenções relacionadas com as *pandillas*, restauração da tranquilidade nas comunidades e diminuição da taxa de homicídios intencionais (WOLF, 2008, p. 89).

Sobre o número de detenções relacionadas às *pandillas*, desde o mês de setembro de 2004 até agosto de 2005, o número de detenções – tomando em conta as detenções reiterativas feitas às mesmas pessoas – foi de 14,601 (WOLF, 2008, p. 89). Deste número, apesar de se ter procurado o aumento da sustentação das acusações para evitar a libertação dos capturados pelos julgados, o número de casos que passaram da fase de instrução não sobrepôs 30% (AGUILAR, 2007, p. 878; REYNA, 2017, p. 17-18).²⁷

Ainda com o baixo nível de processamento penal dos capturados nos julgados – tanto no PMD como no PSMD, no período de 2002 até 2006 a porcentagem de *pandilleros* com respeito à população carcerária aumentou em um 147%, passando de 16,2% a 31,2% da população carcerária total (REYNA, 2017, p. 18).

A respeito da taxa de homicídios, os dados mostram um incremento dos óbitos no momento de aplicação do programa. Por exemplo, ao comparar o número de homicídios registrados em 2002 com 2006, aumentaram em 78,1%, demonstrando que tanto o PMD como o PSMD não tinham atingido um de seus objetivos importantes (AGUILAR, 2007, p. 886).²⁸

Além do anterior, ao momento de desestruturar os dados de homicídios em suas características, os resultados foram mais graves. Por exemplo, o número de homicídios atribuído às *pandillas* aumentou em 55% do ano 2004 para o ano 2005 (AGUILAR, 2007, p. 884-885).²⁹

Neste ponto, chama à atenção a divergência entre os dados e o discurso referente ao grau de participação das *pandillas* no universo de homicídios cometidos. Segundo os funcionários do governo, as *pandillas* neste período cometeram mais de 60% dos homicídios. Apesar de os dados variarem entre a PNC e o IML, eles não atribuíam mais do que 30% dos homicídios às *pandillas* (AGUILAR, 2007, p. 885).

Para o ano 2004, a PNC registrava que, do total de 2,762 homicídios cometidos durante o ano, 15,6% - 432 – era atribuído às *pandillas*. Para 2005, do total de 3.761 homicídios, 25,6% eram atribuídos às *pandillas*, um aumento não só no total de homicídios,

²⁷ Sobre o processo penal em El Salvador, consultar o capítulo 1, apartado 2, que fala do sistema de justiça criminal salvadorenho.

²⁸ Para uma apresentação do número de homicídios por mês no período 2002-2005, consultar anexo, gráfico 4.

²⁹ Para uma apresentação dos crimes atribuídos as *pandillas* durante 2004-2005, consultar anexo, quadro 5.

mas também na participação das *pandillas* neles (AGUILAR, 2007, p. 885). Os dados anteriores devem ser analisados com cuidado porque não existe uniformidade a respeito das fontes oficiais, porém todas elas concordam no aumento do envolvimento das *pandillas* nas taxas de homicídios (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 161-162).

Sobre a avaliação do PMA, apesar de ser apresentado como um programa de prevenção direcionado especificamente ao fenômeno das *pandillas*, na realidade ele incluía uma população jovem mais ampla, como jovens dependentes químicos e jovens morando na rua. Esta abordagem não é necessariamente errada, porém vai contra da lógica prioritária com a qual se promoveu o plano (WOLF, 2008, p. 78).

Um aspecto discutível, segundo autores como Wolf (2008, p. 79), foi a criação da SNJP devido à existência prévia de outras organizações públicas que já tinham como objetivo o desenvolvimento integral da juventude, por exemplo o *Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia* [ISNA].

Nesse sentido, a criação da secretaria se entendeu como uma agência pública que só aumentou a burocracia e despesas públicas (WOLF, 2008, p. 79). À crítica anterior se soma a falta de realização do papel de coordenador funcional dos projetos de prevenção e reinserção de *pandillas*, assim como a falta de projetos próprios da secretaria – ela foi criticada pela apropriação de projetos de outras organizações, transformando-a em uma organização institucionalmente débil e com fortes nexos à atividades político-partidárias (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 158; WOLF, 2008, p. 81).

Para o caso do PME, sua avaliação pode ser feita com base em seu projeto estrela, as fazendas escolares, executada pelo CNSP. Em primeiro lugar, o projeto foi executado um ano depois de seu lançamento, no ano 2005. Ele estava focado nos membros das *pandillas* MS-13 e B-18 com idades entre 16 até 25 anos, alternando entre grupos de homens e mulheres (WOLF, 2008, p. 85).

Seus resultados foram de natureza mista. Em 2005, dos 20 *ex-pandilleros* internados voluntariamente, 15 completaram satisfatoriamente o processo. Em outras palavras, 75% tinham sido reabilitados conforme os parâmetros estabelecidos pelo programa (REYNA, 2017, p. 19; WOLF, 2008, p. 85).

Para o ano 2006, o grupo foi reduzido a 13 participantes, dos quais se teve uma deserção e dois jovens assassinados, mostrando que o esforço realizado neste projeto não era suficiente perante a problemática (WOLF, 2008, p. 86).

Sobre a avaliação da agência pública de segregar os internos conforme sua filiação *pandilleril* no sistema penitenciário, para autoras como Aguilar (2007, p. 883) e Reyna

(2017, p. 20), isto significou atribuir controle quase total do sistema penitenciário às principais *pandillas* e, além disso, facilitou um espaço controlado para que estas organizações criminosas transformassem sua estrutura e dinâmica internas, aumentando sua organização e impacto criminal.³⁰

Com uma avaliação geral e para finalizar, o PSMD se pensou como uma estratégia que incluía agências de prevenção da criminalidade, aplicação da lei, reabilitação e reinserção de criminosos (REYNA, 2017, p. 17). O anterior com o objetivo de corrigir os erros do PMD. Não obstante, os esforços na área de prevenção, reabilitação e reinserção tiveram pouco apoio econômico e político (REYNA, 2017, p. 20; WOLF, 16 feb. 2017).

O anterior significa que, apesar do reconhecimento na elaboração do PSMD da necessidade de integrar estratégias holísticas para afrontar o fenômeno das *pandillas*, a implementação das ações não foi conforme a essência dos documentos oficiais, e de fundo manteve a ideia de posicionar os *pandilleros* como os principais adversários a serem combatidos no âmbito da ordem pública (CRUZ; CARRANZA, 2006, p. 158; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; REYNA, 2017, p. 19).

O Plano Nacional de Prevenção e Paz Social

Para finais do ano 2005, o apoio popular ao PSMD perante os resultados obtidos estava chegando a seu limite. De acordo com a população de entrevistados, 45,4% pensavam que o plano estava fazendo pouco ou nada para diminuir a criminalidade (HUME, 2007, p. 741; IUDOP, dic. 2005, p. 4). Isto foi uma preocupação importante para o governo porque o país teria eleições municipais e legislativas no ano 2006 (WOLF, 2008, p. 90; 16 feb. 2017).

Publicamente, o ex-presidente Antonio Saca manteve seu apoio ao plano, admitindo que só precisava de alguns ajustes porque as *pandillas* tinham evoluído a grupos de crime organizado (WOLF, 2008, p. 90). Nesse sentido, para meados de 2006 foi inaugurado o *Plan Nacional de Prevención y Paz Social* [PNPPS], plano a ser implementado pelo MJSP, CNSP e SNJP (REYNA, 2017, p. 19).

Como os planos anteriores, o PNPPS pretendia prevenir a violência e a criminalidade através de mecanismos para garantir a ordem pública e que seriam executados nos municípios priorizados por seus índices de violência (REYNA, 2017, p. 19). Porém, nesta

³⁰ Sobre os dados dos *pandilleros* internados dentro do sistema penitenciário salvadorenho para o ano 2006, consultar anexo, quadro 6.

ocasião, em lugar de operativos destinados a fazer capturas massivas, o objetivo era fazer operativos focalizados a capturar aos líderes das *pandillas*, isto para poder desarticular sua estrutura organizativa (REYNA, 2017, p. 18; WOLF, 2008, p. 90).

É relevante mencionar que, neste período, o aumento de homicídios foi acompanhado por um novo tipo de delito atribuído quase exclusivamente às *pandillas*: a extorsão, a qual passou de 611 casos, segundo a FGR no ano 2005, a 2.716 casos para 2006, um aumento de mais do 400% em um ano (REYNA, 2017, p. 17).

Em termos concretos, esta mudança de plano significou uma nova abordagem que priorizava os operativos conjuntos entre policias e militares com ênfase na captura de líderes dentro da estrutura organizativa das *pandillas*, e o início de uma abordagem regional para interpretar e combater o fenômeno *pandilleril*.

Sobre os operativos conjuntos, criaram-se dois grupos especializados dentro da PNC, a chamada Divisão de Investigação de Homicídios e o Grupo de Operações Especiais Policiais, o primeiro procurando atingir o objetivo de aumentar a capacidade de sustentação legal das capturas e priorizar os líderes mais relevantes, e o segundo com o objetivo de diminuir o crescente delito de extorsão, mudanças essas que aconteceram com a nomeação do novo diretor geral da PNC (WOLF, 2008, p. 90).

O anterior significou um aumento do número de GTA no território, passando de 333 a 625 a nível nacional, sempre mantendo sua presença nos municípios priorizados por seus índices de violência (REYNA, 2017, p. 18).

Sobre a mudança na forma de entender as *pandillas* como fenômeno regional, ela foi resultado das conferências anuais sobre *pandillas* implementadas desde o ano 2005, as quais reúnem oficiais dos sistemas de justiça criminal da América-Central, dos Estados Unidos e do México (WOLF, 2008, p. 93-94). Esta nova forma de entender as *pandillas* foi possibilitada pelo intercâmbio de experiências dos diferentes países. Em El Salvador, adotou-se a forma de quatro projetos.

O primeiro foi a criação, em outubro de 2007, do chamado *Centro Antipandillas Transcional* [CAT], que estava constituído por agentes da polícia salvadorenha e do FBI dos Estados Unidos, e tinha como objetivo monitorar e compartilhar dados sobre as operações das *pandillas* na região da América Central e da América do Norte (REYNA, 2017, p. 18; WOLF, 2008, p. 97).

O segundo projeto foi a criação do *National Gang Task Force* [NGTF], uma unidade operativa dirigida pelo FBI que tinha como objetivo investigar e capturar membros chave dentro das estruturas organizativas das *pandillas*. Este grupo operativo funcionou tanto

dentro dos Estados Unidos como em El Salvador, o qual o tornou num operativo transnacional contra a criminalidade (REYNA, 2017, p. 18; WOLF, 2008, p. 94).

O terceiro foi a fundação da *International Law Enforcement Academy* [ILEA] em San Salvador, por parte do Departamento do Estado através de *Bureau* para Narcóticos Internacionais e Assuntos de Aplicação da Lei dos Estados Unidos, que tinha como objetivo ajudar na institucionalização do sistema de justiça criminal assim como fortalecer a cooperação entre os sistemas da região (WOLF, 2008, p. 96).

O quarto e último projeto como resultado desta nova abordagem foi a criação do *Central American Fingerprint Exploitation Initiative* [CAFÉ], que tinha como objetivo a criação de uma base de dados das impressões digitais dos membros das *pandillas* na região. Tanto este projeto como o CAT fizeram parte das medidas implementadas na Iniciativa Mérida, cujo tempo de duração seria de três anos (WOLF, 2008, p. 97).

Sobre as agências no sistema penitenciário nacional a ideia de segregação não foi alterada ainda que houvesse algumas modificações internas. Por exemplo, o aumento de *pandilleros* da MS-13 obrigou às autoridades a internar os novos membros dessa *pandilla* nos centros penitenciários de San Francisco Gotera e Apanteos. De igual forma, ao B-18 foi designado o centro penitenciário de Izalco, uma infraestrutura penal nova de recente construção (VALENCIA, 1 sep. 2014).

No momento de avaliar esta nova estratégia implementada nos últimos anos do governo do ex-presidente Antonio Saca, os resultados mostram dados contraditórios. No âmbito dos índices para medir a violência, a taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes diminuiu por dois anos seguidos, passando de 64,84, no ano 2006, até 52,02, no ano 2008, mostrando efetividade (REYNA, 2017, p. 18).

No âmbito da nova abordagem regional, os projetos implementados parecem estar orientados mais na linha dos interesses de segurança nacional dos Estados Unidos que na manutenção da ordem pública em El Salvador. Exemplo disto é a utilidade real do CAT e do CAFÉ, devido à dificuldade de constatar a filiação dos membros das *pandillas*, o que poderia levar à identificação errônea de indivíduos e a uma perseguição policial injustificada (WOLF, 2008, p. 98).

Para o âmbito do apoio popular, apesar das mudanças, a população entrevistada ainda pensava que, a finais de 2006, as políticas de segurança pública eram pouco ou nada efetivas para baixar o fenómeno da criminalidade, especificamente 63,5% pensavam isso, um aumento em relação a 2005, quando eram 45.4% (IUDOP, 2005, p. 3-4; 2006, p. 3).

Com base no exposto, são três as considerações às quais se pode chegar. A primeira, devido a sua cronometragem próxima aos processos eleitorais e seu afastamento paulatino quando não era mais rentável perante o apoio popular, assim como a seus operativos amplamente mediáticos, ainda que judicialmente fracos, tanto o PMD como o PSMD podem ser considerados políticas de populismo punitivo (HUME, 2007, p. 745; WOLF, 2008, p. 90).

A segunda consideração é que, no período do PMD e PSMD, aumentou a complexidade dos fenômenos da violência e criminalidade em El Salvador. Por exemplo, sobre o tema da violência, a taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes, apesar de ter baixado nos últimos dois anos, nunca voltou ao patamar prévio dos planos, com um número de 45,72 homicídios por cada 100 mil habitantes para o ano 2002 (WOLF, 2008, p. 103).

Sobre o tema da criminalidade, durante o período dos planos, a estrutura organizativa das *pandillas* conseguiu estabelecer uma rede de comunicação entre as células organizativas na rua e nos centros de operações, os quais se tornaram as prisões. Além disso, houve aumento do crime da extorsão como fonte de ingresso, que alimentava a estrutura dentro do sistema penitenciário e a base social que faz parte indireta das *pandillas* – pais, casais, filhos, entre outros.

Finalmente, a terceira consideração é reconhecer que, durante o período de 2003 até 2008, as agências públicas de El Salvador, as quais em ocasiões foram articuladas em políticas de segurança pública com um baixo nível de estruturação, privilegiaram a abordagem de repressão dos atores criminais, e deixaram em um segundo plano as causas multidimensionais da violência e da criminalidade (HUME, 2007, p. 744).

Este tipo de agências é utilizado por Estados com baixos níveis de institucionalidade, os quais não são capazes de levar outro tipo de estratégias e que precisam refletir uma imagem de solucionadores dos problemas nacionais perante a população, que, por sua vez, é entendida como uma fonte de apoio eleitoral (FUENTES, 2015, p. 117; HUME, 2007, p. 744).

4.2. As circunstâncias propiciadoras de *La Tregua* 2009-2011

Para as eleições presidenciais do ano 2009, depois de 20 anos de governo do partido ARENA, e 6 anos de políticas de populismo punitivo na área da manutenção da ordem pública, a possibilidade de alternância do Executivo gerou expectativas e ilusões em amplos setores do país (IUDOP, 2014, p. 63). A consulta popular chamada Diálogo Social,

organizada pelo partido FMLN, e realizada meses antes das eleições, foi o processo através do qual se manifestaram essas expectativas de mudança.

Esta consulta foi a base de elaboração do plano de governo proposto nas eleições pelo FMLN. Ele foi intitulado *Nace la esperanza, viene el cambio*, especificamente dentro do apartado de reformas democráticas do plano, e nele se fez a proposta de implementar a chamada *Política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana*. Esta proposta de política pública estava constituída por três eixos principais: 1) o combate à criminalidade comum; 2) o combate ao crime organizado – ligado no país ao narcotráfico; e 3) a luta contra a impunidade. Propôs-se atuar sobre as causas de cada um desses fenômenos, e posicionando-se de acordo com a sua crítica histórica sobre a política de segurança pública focada unicamente à repressão dos governos anteriores (IUDOP, 2014, p. 64; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 151).

Nesse sentido, em março de 2009 foi eleito presidente o jornalista Mauricio Funes. Ele refletia a coalização feita entre o partido FMLN, que representava a esquerda no país, e um grupo de indivíduos de diversos setores da sociedade, que apoiaram ao candidato, apesar de não terem simpatia pelo partido, e que foram denominados como o movimento *Amigos de Mauricio* (AMAYA COBAR, 2012, p.76; REYNA, 2017, p. 21; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 168). Outro exemplo desta coalizão foi a proposta da fórmula presidencial, levando a Salvador Sánchez Cerén, um ex-comandante guerrilheiro e membro orgânico do partido FMLN, como candidato à vice-presidência.

Em termos da ordem pública, o novo governo procurava posicionar duas ideias chave em seu plano. A primeira, partindo do posicionamento histórico das *pandillas* como principal problema nas políticas de segurança pública, procurou analisar os *pandilleros* não só como perpetradores, mas também como vítimas das causas estruturais da violência, propondo um enfoque de prevenção, repressão, reabilitação e reinserção (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 168-169).

A segunda ideia foi a tentativa de ampliar a agenda em matéria de ordem pública, adicionando as problemáticas do crime organizado, narcotráfico e corrupção como relevantes para a população. Estas ideias tinham de fundo a necessidade de entender os problemas históricos da violência e criminalidade em El Salvador, como elementos além do escopo simplista das políticas de segurança pública repressivas (SAVENIJE, 2014a, p. 5).

Em termos da equipe de trabalho do novo governo, o presidente eleito Mauricio Funes escolheu como titular do MJSP Manuel Melgar, um membro orgânico do partido FMLN e ex-comandante guerrilheiro. Melgar tinha experiência na área de segurança pública,

tendo sido presidente das comissões de segurança pública e defesa do congresso nacional, assim como encarregado da agenda no período eleitoral e fez parte da equipe de transição do novo governo na área de segurança (IUDOP, 2014, p. 64).

Porém, seu perfil não era do agrado do governo dos Estados Unidos, principal país cooperante de El Salvador, por um atentado da organização guerrilheira que ele comandava no período da guerra civil. O atentado foi especialmente condenado pelos Estados Unidos com o consequente assassinato de um grupo de *marines* estadunidenses na capital do país (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 144).

Como diretor da PNC, foi escolhido o comissionado Carlos Ascencio, um médico participante da segunda promoção da nova corporação policial depois dos Acordos de Paz. Ele ingressou na PNC como parte das quotas do FMLN durante a etapa fundacional da polícia. A nomeação do novo ministro de justiça e segurança pública e do diretor da PNC foram apoiadas por organizações da sociedade civil e direitos humanos, observadas com desconfiança pelos setores da direita política tradicional e representavam o controle da segurança pública por parte do partido FMLN (IUDOP, 2014, p. 64).

Na área da defesa nacional, o militar Munguía Payés, que apoiou o Presidente Mauricio Funes desde o movimento *Amigos de Mauricio*, ascendeu na hierarquia militar (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 144). Depois, foi nomeado como titular do MDN. Desde o início da administração presidencial teve um rol midiático. Dez dias depois da tomada de posição, o ministro anunciou aos meios de comunicação a obediência do exército ao novo governo – esclarecimento que foi relevante devido à relação histórica entre o exército e o partido ARENA – e a incapacidade da PNC para poder afrontar o problema da criminalidade sem ajuda do exército (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 146).

Para definir o marco normativo nas agências de segurança pública, foi definida a *Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia* [PNJSC], que retomou os lineamentos da consulta popular feita pelo FMLN antes das eleições, ainda que com uma priorização diferente (IUDOP, 2014, p. 64). O documento foi integrado por cinco eixos orientados: a prevenção social da violência e do crime; o controle e repressão do crime; a execução de penas, reabilitação e reinserção social; a atenção às vítimas da violência; e a reforma institucional e legal (IUDOP, 2014, p. 69; REYNA, 2017, p. 22).

Dois elementos se destacaram nesta nova política de segurança pública. O primeiro foi o reconhecimento oficial de uma realidade ignorada em anos anteriores, que é a influência do narcotráfico no âmbito nacional de forma significativa a partir do ano 2006 por conta do

desmantelamento das rotas estabelecidas a partir da Colômbia (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 143-144).

E o segundo elemento foi a formulação dos planos operativos por parte de cada organização do sistema de justiça criminal que fazem parte do órgão executivo. Exemplo do anterior pode ser encontrado no *Plan Estratégico Institucional* da PNC 2009-2014 e a *Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad* da DGCP (IUDOP, 2014, p. 130; REYNA, 2017, p. 22).

Sobre o plano da PNC, priorizou-se a implementação da polícia comunitária como proposta de um novo tipo de relação com a população e a depuração da corporação policial como medida para profissionalizar e aumentar a confiança da organização (REYNA, 2017, p. 22). Sobre o plano da DGCP, as iniciativas que tomaram relevância foram o desmantelamento da rede de corrupção dentro do sistema penitenciário e o aumento das medidas para humanizar o internamento da população carcerária, assim como sua reabilitação e reinserção (IUDOP, 2014, p. 130).

Para poder operacionalizar sua política em segurança pública com uma abordagem multidimensional, o ex-presidente Mauricio Funes criou o chamado Gabinete de Segurança [GS], de que participavam os funcionários do MJSP, do MD e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência [SAEP]. Por parte do MJSP, o ministro, o diretor da PNC, o diretor de migração e a diretora do CNSP. Por parte da SAEP, além do secretário, o subsecretário de desenvolvimento territorial e descentralização. Finalmente, representando o MD, participariam o ministro e vice-ministro, assim como o chefe do Estado Maior Conjunto (IUDOP, 2014, p. 65).

O GS visava à criação de um espaço dentro do qual as principais organizações que interagiam na manutenção da ordem pública pudessem chegar a acordos e coordenar agências públicas conjuntamente. Na prática, o espaço criou conflito entre os diferentes funcionários, aumentando a dificuldade de implementação da política de segurança pública.

Por exemplo, os militares insistiam em um enfoque de intervenção sob a abordagem da defesa nacional que aumentasse a participação do exército e criassem, nas zonas com maior violência, estados de exceção. Por outra parte, os funcionários do MJSP inclinavam-se a estratégias que incluíam prevenção social, uso da polícia comunitária e investigação e perseguição de estruturas do narcotráfico (IUDOP, 2014, p. 66).

Outra fonte de conflito foi a proposta de entregar as guarnições militares à PNC, ainda que fosse uma das obrigações firmadas nos Acordos de Paz. A dissonância entre as posturas dos militares acerca do plano em matéria de segurança pública do governo fez de

suas propostas inaceitáveis por um tempo. Porém, com o passar do tempo, algumas foram gradativamente consideradas, em parte pelo aumento da influência que o ministro de defesa, Muguía Payés, tinha perante o presidente (IUDOP, 2014, p. 67).

A anterior situação de incompatibilidade formal e influência fática levou à cúpula de militares dentro do gabinete a propor outras iniciativas fora do espaço de coordenação. De igual forma, o presidente iniciava a posicionar a ideia publicamente da possibilidade de considerar algumas das propostas militares para conter o aumento de violência que o país estava vivenciando (IUDOP, 2014, p. 67).

Além do GS, também se criou o Gabinete Nacional de Prevenção da Violência [GNPV] com o propósito de articular as agências públicas de prevenção da violência. O GNPV era integrado pelo MJSP, pela Secretaria de Inclusão Social, pela Direção Nacional da Juventude – que depois se transformou no Instituto Nacional da Juventude –, pelo CNSP, pela PNC, pela Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial e Descentralização e pelo Fundo de Investimento Social para o Desenvolvimento Local (IUDOP, 2014, p. 67-68).

Aos problemas de implementação da PNJSC, devido à cooperação e à coordenação das diferentes organizações que formavam os gabinetes, teve que se adicionar o tema orçamentário. Os fundos necessários para a execução da parte inicial do plano eram de 668 milhões de dólares estadunidenses (USD), dos quais somente se possuíam 250 milhões (IUDOP, 2014, p. 71).

Todo o anterior levou a uma elaboração e implementação lenta da PNJSC, levando ao redor de oito meses para publicar sua estratégia preliminar perante a violência e criminalidade. Segundo os autores Van Der Borgh e Savenije (2015, p. 169-170), três foram as principais razões da lenta atuação do governo:

Primeiro, havia pouca capacidade institucional e experiência para implementar as mudanças que o novo governo previa (...) Segundo, era difícil coordenar entre os diferentes departamentos e organizações dentro do governo (...) Em terceiro lugar, a nova administração foi confrontada com uma deterioração da situação de segurança no seu primeiro ano de administração, bem como as mudanças e fortalecimento das *pandillas*, provocadas por anos de políticas repressivas, na ausência de abordagens de prevenção (tradução do autor).

Ainda assim, existiram resultados concretos nos primeiros meses do governo de Mauricio Funes que valem ser mencionados. No âmbito da prevenção de violência, foram criados 200 comitês locais de prevenção da violência com participação das comunidades e governos municipais. O mesmo aconteceu no âmbito nacional: a iniciativa teve dificuldades de integrar o trabalho de organizações de níveis municipal, departamental e nacional,

levando à desativação de muitos comitês pouco tempo depois de sua criação (IUDOP, 2014, p. 80).

Sempre no âmbito da prevenção, criaram-se as chamadas *Mesas de la Esperanza*, espaços de diálogo entre organizações da sociedade civil, o governo através da DGCP e os familiares dos internos dentro do sistema penitenciário, particularmente dos internos afilhados às *pandillas* (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 171). Esta iniciativa, somada à expectativa da abordagem multidimensional da violência do novo governo, foram alguns dos primeiros elementos que propiciaram tentativas de diálogo das principais *pandillas* para resolver os problemas da violência e da criminalidade (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 173).

O importante deste espaço não foi procurar resultados concretos, mas identificar um processo frágil de aproximação dos membros das *pandillas* a dialogarem. Também ficou claro com esta experiência que dificilmente podiam ser públicas as aproximações, tanto pelo custo político que geraria ao governo como também pelo risco que representaria aos membros das *pandillas* diante de colegas que não estivessem de acordo (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 174).

No âmbito da luta contra a corrupção, são três os resultados que começaram a se tornar relevantes. A solicitação por parte do governo salvadorenho aos Estados Unidos e à Organização das Nações Unidas de apoio para criar uma comissão de combate contra a criminalidade organizada, tomando como referência a comissão que existe na Guatemala desde o ano 2006. Os ministérios de relações exteriores e segurança pública trabalharam em coordenação com as Nações Unidas para elaborar o projeto, contudo, quando pronto, o presidente Mauricio Funes escolheu não o implementar (IUDOP, 2014, p. 74-75).

Em segundo lugar, iniciou-se uma depuração sem precedentes da PNC, partindo da premissa de que, para melhorar a efetividade policial, devia-se ter uma organização fortalecida em sua capacidade de controle e depuração interna. Para isso, foi necessário fortalecer o papel da *Inspectoría General* da PNC [IGPNC], organização que tem como objetivo controlar e supervisionar os serviços e a gestão da PNC no marco constitucional e em consideração às demandas sociais perante a defesa dos Direitos Humanos (IUDOP, 2014, p. 81).

Nesse sentido, em 2009 foi nomeada como nova inspetora geral a advogada Zaira Navas. Este processo representou a primeira tentativa formal de depuração interna da PNC e do combate da participação de policiais em atividades criminosas. Como resultado da gestão da nova inspetora, para finais de 2009, havia investigações disciplinares contra 1.456

policiais, entre os quais figuravam 216 oficiais que poderiam ter cometido ações ilegais (IUDOP, 2014, p. 81; REYNA, 2017, p. 23).

Ainda mais importante, dentro do grupo de oficiais, encontravam-se 14 cargos de alto escalão dentro da hierarquia policial, elemento que marcou uma diferença pela impunidade com a qual agiam diretores e subdiretores da PNC (IUDOP, 2014, p. 82). Sem embargo, ainda com o apoio do presidente e do ministro de justiça e segurança pública, a inspetora Zaira Navas foi questionada por seu trabalho, até o ponto de formar uma comissão parlamentar para se pesquisar sua conduta (REYNA, 2017, p. 23).

O terceiro e último resultado que se tornou relevante em matéria de luta contra a corrupção foi o chamado Plano Zero Corrupção, implementado no sistema penitenciário salvadorenho. Ele tinha por objetivo afastar os funcionários do sistema penitenciário que faziam parte do mercado de contrabando. Como resultado, entre 2009 e 2014 foram expulsos de suas funções 433 agentes de segurança e 154 empregados administrativos (IUDOP, 2014, p. 131; REYNA, 2017, p. 25).

Como pode-se observar, os primeiros meses do governo de Mauricio Funes na área da ordem pública foram complexos. Ele teve que afrontar os resultados de anos de medidas puramente repressivas, a falta de coordenação das organizações do sistema de justiça criminal, uma agenda de segurança pública restrita às *pandillas*, a falta de experiência na administração pública, as altas expectativas da população por mudanças visíveis e o baixo orçamento aprovado perante as necessidades financeiras dos planos elaborados.

O aumento da violência e dos militares no novo governo

Além dos elementos anteriores, o aumento da violência foi uma variável que afetou o início da administração do novo governo. De 2008 a 2009 os homicídios aumentaram em 38%, o que significou um aumento de 1.200 homicídios, passando de 3.179 em 2008 a 4.382 em 2009 (IUDOP, 2014, p. 5; REYNA, 2017, p. 21).

Sobre este aumento, existem diversas explicações. Uma delas foi o incremento do número de corpos de pessoas assassinadas em anos anteriores encontrados durante este período. No ano de 2009, segundo o IML, foram encontrados poços e cemitérios clandestinos. Os peritos argumentaram que alguns dos cadáveres pertenciam a pessoas desaparecidas em 2008 (IUDOP, 2014, p. 5).

Este tipo de dinâmicas distorce as taxas de homicídios porque no país, por falta de recursos, a declaração de óbito de uma pessoa é registrada no dia em que seu cadáver é

encontrado e identificado, data que não sempre coincide com o momento ou lugar de sua morte (IUDOP, 2014, p. 6).

Essas descobertas não somente podiam explicar o aumento de homicídios de 2009, mas podiam explicar também a diminuição de homicídios no ano 2008. A taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes diminuiu de 57,48 em 2007 a 52,02 em 2008, e aumentou a 71,4 em 2009 (IUDOP, 2014, p. 6).

O ponto de controvérsia sobre as explicações da variação na taxa de homicídios emerge no momento de encontrar as razões dos cemitérios clandestinos. Por um lado, existe a atribuição do ocultamento de cadáveres às dinâmicas próprias das organizações criminosas e, pelo outro, existe a atribuição desta prática de grupos relacionados com o governo, os quais procuravam refletir uma diminuição dos homicídios para ganhar vantagem eleitoral em 2008. Sem embargo, talvez estas posturas não sejam totalmente excludentes e exista uma porcentagem de incidência de cada uma (IUDOP, 2014, p. 6).

Neste contexto de violência, o governo de Mauricio Funes se encontrou pressionado pela opinião pública e pelos meios de comunicação para implementar medidas drásticas. Isso significou uma mudança na estratégia da segurança pública (IUDOP, 2014, p. 70). Como feito pelos anteriores governos do partido ARENA, medidas drásticas em segurança pública significavam em El Salvador a utilização do exército.

Desde agosto de 2009, o governo tinha aumentado o número de militares participando em tarefas de segurança pública, incorporando um total de 1.760 novos soldados (IUDOP, 2014, p. 90). Depois, para o mês de setembro, o governo emitiu o decreto executivo número 60, o qual autorizava a utilização da FAES até 30 de setembro, tentando remarcar a natureza excepcional do uso de militares para tarefas de segurança pública (AMAYA COBAR, 2012, p.76).

No entanto, depois de um mês de o decreto ser emitido, para novembro de 2009 as pressões públicas demandavam medidas mais rígidas, e nesse sentido foi emitido o decreto executivo número 70. Ele implementava três medidas: a ampliação da participação militar para seis meses, a ampliação do âmbito de intervenção da FAES nas tarefas de segurança pública e a incorporação de um número maior de soldados para a participação militar (AMAYA COBAR, 2012, p.76; IUDOP, 2014, p. 90; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 174-175).

Sobre o aumento das atribuições da FAES nas tarefas de segurança pública, mencionam-se a seguir. Sem deixar de utilizar o esquema dos GTC, adicionaram-se as chamadas Forças de Tarefa [FT]: grupos integrados exclusivamente por militares que tinham

as atribuições de realizar registros de pessoas e veículos, assim como detenções em flagrante. Esta nova modalidade de participação militar é relevante porque quebrou a hierarquia da PNC sobre a FAES em matéria de segurança pública (AMAYA COBAR, 2012, p.76; SAVENIJE, 2014b, p. 234).

No mesmo sentido, foi atribuída à FAES a responsabilidade da segurança perimetral de 11 CP, todos com presença de *pandillas*, posteriormente se adicionando a segurança interna dos CP como medida provisória devido ao plano de depuração de funcionários do sistema penitenciário. De igual forma, a intervenção militar foi ampliada a 18 CP e três centros de internamento de menores em conflito com a lei (AGUILAR, 2016, p. 75-76; AMAYA COBAR, 2012, p.77; SAVENIJE, 2014b, p. 234).

No que se refere ao aumento do número de militares em tarefas de segurança pública, historicamente, o número nunca foi superior a 2.000. Contudo, com o decreto número 70, aprovou-se um incremento de 2.500 militares. Somando-se com os soldados que já estavam realizando tarefas de segurança pública, o número total de militares envolvidos na manutenção da ordem pública nos 19 municípios mais violentos para finais de 2009 foi de 6.500, o que representou um aumento do 260% em relação aos anos anteriores (IUDOP, 2014, p. 90; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 148; REYNA, 2017, p. 23).

Para maio de 2010, quando se cumpria o prazo limite do decreto 70, o ex-presidente Mauricio Funes anunciava novas responsabilidades da FAES em matéria de segurança pública. Ao invés de afastar os militares para ir de acordo a proposta feita no início de seu governo, o ex-presidente Funes atribuiu a eles tanto a segurança perimetral como a interna dos CP, a segurança de 62 pontos estratégicos nas fronteiras do país e a segurança perimetral dos centros escolares públicos (AGUILAR, 2016, p. 76; AMAYA COBAR, 2012, p.76; IUDOP, 2014, p. 91; REYNA, 2017, p. 23).

Esta renovação da intervenção da FAES em tarefas de segurança pública por mais um ano, foi implementada através do decreto executivo número 58. Este decreto foi o primeiro a cumprir com o requisito constitucional de reconhecer a prestação de contas da FAES perante o Congresso Nacional. Porém, no mesmo período, os militares foram designados a fornecer segurança no sistema de transporte público coletivo sem respaldo de nenhum decreto (AGUILAR, 2016, p. 76; AMAYA COBAR, 2012, p.77).

De igual forma, as ações do executivo em matéria penitenciária foram apoiadas pelo Congresso Nacional através do decreto legislativo chamado *Disposiciones Transitorias sobre la participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria*. Esta medida, apesar de ser definida como reforma transitória e excepcional à

LP, não estabelecia seu prazo de vigência e deixava à arbitrariedade do executivo o período de sua aplicação (IUDOP, 2014, p. 134)

Na perspectiva das *pandillas*, o aumento da presença militar no sistema penitenciário foi interpretado como uma ameaça à dinâmica de comunicação e ao controle da estrutura de liderança dentro dos CP perante as estruturas nas ruas (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 177). Neste momento, a porcentagem de *pandilleros* dentro da população penitenciária representava 35% e, ainda que não se soubesse o nível de incidência, estas medidas contribuíram ao fracasso da iniciativa das *Mesas de la Esperanza* pela falta de confiança que transmitia o governo (AMAYA COBAR, 2012, p.77; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 177).

Um mês depois, em junho de 2010, o mandato dos militares sobre o controle da segurança interna dos CP foi aumentado novamente. Foi adicionado o controle das requisições das visitas feitas aos internos do sistema penitenciário. Esta medida foi apresentada como necessária perante o contexto de corrupção dos funcionários do sistema, mas levou à manifestação dos *pandilleros* reclusos através de um comunicado público, através do qual expressavam as humilhações e a violência de que seus familiares estavam sendo vítimas durante as visitas (AMAYA COBAR, 2012, p.77; VALENCIA CARAVANTES, 12 jul. 2011).

Em outras palavras, durante o período de um ano, a nova administração incrementou em 253% a participação do exército em tarefas de segurança pública (IUDOP, 2014, p. 90-91). Estas medidas que aumentaram o protagonismo da FAES nas tarefas de segurança pública levaram diretamente a quatro consequências.

Devido às novas reponsabilidades, a participação da FAES demandou um aumento do número de membros ativos dentro de sua organização, levando, entre 2009 e 2012, a crescer em 40% o pessoal militar, passando de 8,682 a 12,102 (IUDOP, 2014, p. 93).³¹

O aumento de efetivos militares contrasta com a política implementada como parte dos Acordos de Paz de diminuir o número do exército, sob a lógica da finalização da guerra civil e da criação da PNC para lidar com a segurança interna. Ainda que seja paradoxal, foi no governo de Mauricio Funes que a FAES teve um aumento sem precedentes de membros (AGUILAR, 2016, p. 77; IUDOP, 2014, p. 92).

Durante todo seu período presidencial, de 2009 até 2014, o número de militares efetivos aumentou para 24.799, o que significou um incremento de quase o triplo quanto ao

³¹ Para observar o aumento histórico de militares efetivos, consultar anexo, gráfico 5,

número de militares em 2008 (AGUILAR, 2016, p. 77). Em comparação com o número de policiais ao final de seu período presidencial, apresentou um cenário perigoso devido à preponderância da FAES já que o número de policiais em 2014 era de 23.000 (AGUILAR, 2016, p. 77).

A segunda consequência direta foi o incremento do gasto militar. De acordo com o MDN, a quantidade no orçamento destinado a tarefas de segurança pública entre 2009 e 2011 aumentou em 124%, passando de USD 10.575.000 a USD 23.713.772 (IUDOP, 2014, p. 93). Um dado preocupante é que parte do orçamento da PNC foi utilizado pela FAES para completar seus gastos durante este período (IUDOP, 2014, p. 93).³²

Em termos da estratégia do governo para a manutenção da ordem pública analisada pela perspectiva orçamentaria, a ênfase na repressão era evidente. Utilizando como exemplo o ano 2011, do orçamento total destinado à área de segurança pública e à justiça, 43,8% foram destinados à repressão do crime por parte da PNC e da FAES; em contraste, à área da prevenção e da reabilitação somente foram destinados 3,0% e 6,9% do orçamento, respectivamente (ALAS DE FRANCO, 2016, p. 4).³³

Por outro lado, sempre pela abordagem orçamentaria, o gasto militar total foi incrementado drasticamente entre 2009 e 2012, passando de USD 228 milhões em 2009 a USD 269 milhões em 2012, um aumento de 41 milhões em um período de quatro anos, o que representou o maior gasto militar desde o início das políticas públicas repressivas contra as *pandillas* (AGUILAR, 2016, p. 67-68).³⁴

A terceira consequência reflete as sequelas, em termos de direitos humanos, de utilizar militares para a manutenção da ordem pública em contextos de alta violência e criminalidade. O envolvimento cotidiano da FAES, devido a sua formação na lógica de eliminação do inimigo, levou ao aumento em 537% do número de denúncias contra suas ações entre 2009 e 2011 (AGUILAR, 2016, p. 77; IUDOP, 2014, p. 95).

Segundo os dados da PDDH, ela recebeu 9 denúncias de violação dos direitos humanos no ano de 2008, incrementando em 41 no ano 2009, e novamente em 130 denúncias no ano de 2010, chegando ao aumento de 207 denúncias em 2011 (AMAYA COBAR, 2012, p.77). Sobre este aumento, podem-se gerar duas hipóteses. A mais evidente é que o número de violações aos direitos humanos aumentou durante o período da maior intervenção militar,

³² Para observar o aumento do gasto militar em segurança pública, consultar anexo, quadro 7.

³³ Para uma apresentação gráfica da distribuição orçamentaria de 2011, consultar anexo, figura 6.

³⁴ Para observar o aumento histórico do gasto militar entre 2004 e 2013, consultar anexo, gráfico 6.

ou que a confiança na PDDH aumentou no mesmo período, o que levou ao aumento de denúncias de violações aos direitos que já existiam, porém que não eram visibilizadas.³⁵

Finalmente, a quarta e última consequência direta que se conseguiu identificar do aumento sem precedentes do número de militares em tarefas de segurança pública foi talvez a menos visível fisicamente, porém a mais preocupante em termos do impacto profundo sobre a opinião pública salvadorenha. A sobreposição das funções da PNC e da FAES levou a uma desprofissionalização das duas organizações, gerando confusões nas identidades institucionais, tensões e competência entre elas (AGUILAR, 2016, p. 80; ROJAS, 2008, pg. 46).

Nessa batalha pelo protagonismo institucional na área da segurança pública, parece que foi a PNC quem perdeu, posicionando a ideia de que os militares estão melhor preparados para resolver os problemas da violência e da criminalidade (AGUILAR, 2016, p. 80). Pode-se observar o reflexo na evolução da confiança que a população tem sobre a PNC e a FAES, passando a última, desde 2009, a ter quase o dobro de confiança da população em relação à primeira (IUDOP, 2014, p. 94).³⁶

O protagonismo político das *pandillas* na ordem pública

No primeiro ano da gestão do governo de Mauricio Funes, a manutenção da ordem pública foi abordada através de um enfoque multidimensional, contudo, dado o aumento da violência e criminalidade, a falta de convicção do governo levou-o a retomar a repressão como principal agência pública. Em parte, como reação a esta mudança, e devido às brigas entre diferentes células, as *pandillas* realizaram um ato de violência em junho de 2010 que tem sido utilizado como ponto de corte perante a relação entre o governo e as *pandillas* (MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 153; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 151).

Em 20 de junho de 2010, no município de Mejicanos, parte da área metropolitana do departamento de San Salvador, a *pandilla* B-18R realizou um massacre no sistema de transporte público. Depois de dois ataques em lugares diferentes do mesmo município, e apesar de os números variarem, estima-se que foram mais de 20 pessoas feridas e um total de 17 mortos somando-se a extrema violência com a qual os homicídios foram consumados, chegando inclusive a atear fogo a um ônibus com as pessoas dentro (FUENTES, 2015, p. 136; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 149; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MOODIE;

³⁵ Para observar o aumento do número de denúncias entre 2009 e 2012, consultar anexo, quadro 8.

³⁶ Para observar a confiança da população em relação a PNC e FAES, consultar anexo, gráfico 7.

MARTÍNEZ, 2015, p. 149; REYNA, 2017, p. 23; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 178).³⁷

Este ataque ao sistema de transporte público gerou amplas reações da população e líderes políticos, inclusive chegando a propor-se, por parte dos partidos conservadores no congresso nacional, a destituição do gabinete de segurança e a reforma constitucional para aprovar a pena de morte em El Salvador. Como resposta a estas demandas, três dias depois, o ex-presidente Mauricio Funes negou a destituição dos titulares do gabinete da segurança pública, enfatizando que a erradicação da violência e criminalidade não eram objetivos fáceis de atingir (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 149; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 173, 178; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 178-179).

Nesse sentido, a proposta ao atentado do ex-presidente Mauricio Funes, para não comprometer sua imagem pública, foi um novo projeto de lei contra as *pandillas* (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; REYNA, 2017, p. 23). Assim, em julho de 2010, um mês depois do atentado, foi apresentado ao Congresso Nacional o anteprojeto da *Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal* [LPMPAAONC] (FUENTES, 2015, p. 136; IUDOP, 2014, p. 72; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 178-179).

Depois de um mês de intenso debate sobre a natureza terrorista das ações cometidas, a estigmatização que produziria a lei e a falta de apoio para perseguir os financistas das organizações, o Congresso Nacional aprovou a lei no dia primeiro de setembro de 2010, com os votos de 78 dos 84 deputados que fazem parte do parlamento, significando o apoio de todas as bancadas legislativas (FUENTES, 2015, p. 136; IUDOP, 2014, p. 72; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 152-153; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 163; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 179-180).

Apesar da similaridade teleológica da LPMPAAONC com relação a suas predecessoras, ela também adicionou aspectos inovadores. Por exemplo, foi destinada à punição de todo tipo de organizações de natureza criminosa, e não só às *pandillas* como nas leis anteriores. De igual forma, ela complementou a reforma feita ao artigo 345 do código penal – em que se regula o crime de associação ilícita, punindo com mais anos de prisão os

³⁷ Para um desenvolvimento profundo por uma abordagem antropológica sobre o massacre do transporte público coletivo em Mejicanos, consultar: MOODIE, Ellen; MARTÍNEZ, Juan José. En las llamas de la paz: La quema de un microbús y los significados de la violencia. In: MELÉNDEZ, Óscar; BERGMANN, Adrian (Comp.). Violencia en tiempo de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador. Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaria de Cultura de la Presidencia, 1ra ed., San Salvador, p. 147-186, 2015.

tipos de organizações criminosas reconhecidas em seu texto (FUENTES, 2015, p. 137; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 179).³⁸

No mesmo sentido, reconheceu a sanção penal para indivíduos que financiem ou colaborem com as organizações declaradas ilegais. Bem como a extinção do direito de propriedade sobre bens que se obtiveram devido ao lucro de atividades relacionadas com elas. Em outras palavras, a lei fornecia ferramentas para o combate à estrutura financeira das organizações criminosas (IUDOP, 2014, p. 72).

O temor das consequências que a aplicação da LPMPAONC traria às *pandillas* fez com que elas reagissem de uma forma nunca feita. Cinco dias depois da aprovação no Congresso, em 6 de setembro de 2010, a MS-13, em conjunto às duas facções do B18, ordenou uma greve por três dias consecutivos dos serviços de transporte público e das atividades comerciais na área metropolitana de San Salvador (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 180).

A decorrência de não obedecer à ordem era uma sentença de morte por parte das *pandillas*. Isto trouxe resultados: 80% dos ônibus do sistema público de transporte deixaram de prestar seus serviços, 70% do comércio paralisou suas atividades e queimou-se um ônibus no município de Ilopango como lembrete da seriedade das ameaças (MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 180; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 180).

Na noite do primeiro dia da greve – 7 de setembro –, as três *pandillas* apresentaram um comunicado conjunto pré-gravado. Ele foi lido através do Canal 21 de televisão por um *pandillero* com o rosto coberto, transmitindo essencialmente cinco mensagens. A primeira era uma petição de perdão à população pelos inconvenientes gerados devido à greve. A segunda, a justificativa de que a greve tinha sido feita para poder chamar a atenção e que o governo os escutasse (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 180; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 181).

A terceira, a reclamação de que o governo havia os excluídos das *Mesas de la Esperanza* e, portanto, dos esforços para diminuir a violência no país e para melhorar a situação do sistema penitenciário. A quarta foi a petição de veto da lei aprovada pelo Congresso Nacional por parte do ex-presidente Mauricio Funes. E a quinta, a petição de iniciar um diálogo transparente entre o governo e as *pandillas* para resolver os problemas de

³⁸ Para observar todas as leis de caráter punitivo aprovadas contra as *pandillas*, consultar apêndice, quadro 3.

violência e da criminalidade no país (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 180; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 181).³⁹

Nesse momento, a única pessoa que apoiou publicamente um diálogo com as *pandillas* para resolver os problemas de violência e criminalidade foi Antonio Rodriguez, um sacerdote espanhol da igreja católica que, por ter experiência na prevenção de violência, fazia parte do CNSP. Porém, sua postura se demonstrou rapidamente impopular, até o ponto de ser chamado pela mídia como porta-voz das *pandillas* e, progressivamente, foi afastado de suas responsabilidades dentro do CNSP (MARTÍNEZ, 6 mayo 2013; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 180-181).

A greve, somada ao comunicado em conjunto por parte das *pandillas*, foi uma mensagem forte com múltiplas significações, que em grande medida foram ignoradas publicamente naquele momento. A primeira foi que as *pandillas* – que desde a década dos 90 em El Salvador tinham uma guerra entre si – conseguiram negociar para poder realizar uma ação conjunta. A segunda, de que o principal elemento que possibilitou os canais de comunicação entre elas era a identificação de um inimigo em comum, o qual era mais forte que elas individualmente e que, nesta ocasião, materializava-se na figura do Estado (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018).

A terceira significação foi sua capacidade de estabelecer uma agenda clara de negociação para iniciar um diálogo que poderia chegar a adicionar diversas demandas. E a quarta, e talvez mais importante, é que isso tudo era possível unicamente porque as *pandillas* – pelo menos as principais – tinham acumulado a experiência organizativa e o capital social necessários para se posicionarem como atores com a relevância política necessária para negociar com o Estado (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 184).

A resposta por parte dos funcionários do Estado foi contundente e uníssona. No último dia da greve, 9 de setembro, o ex-presidente Mauricio Funes retornou de uma missão internacional e assinou a aprovação da LPMPAAONC, dizendo que não retrocederia na perseguição da criminalidade. A lei foi publicada no dia seguinte no diário oficial, oficializando sua entrada em vigor oito dias depois, em 18 de setembro de 2010 (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 153; MOODIE; MARTÍNEZ, 2015, p. 180).

Nesse sentido, esta lei foi a primeira ação do governo de Mauricio Funes diretamente com as *pandillas* (REYNA, 2017, p. 23). Esta decisão foi apoiada publicamente pelo

³⁹ Em El Salvador o processo de formação de lei, segundo os artigos 136 e 137 da Constituição, estabelece a faculdade de o presidente de vetar ou aprovar o decreto legislativo para que se torne lei da República. Em outras palavras, a criação de uma lei precisa uma atuação interorgânica do legislativo e do executivo.

ministro da defesa Munguía Payés, pelo diretor da PNC, Carlos Ascencio e pelo diretor de centros penais, Douglas Moreno (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 181-182).

No caso do primeiro, dizendo que um governo democrático não se permitiria ser chantageado por organizações criminosas. No caso do segundo, que não era possível estabelecer diálogo com criminais e simplesmente tinham de cumprir a lei. E o terceiro, dizendo que as *Mesas de la Esperanza* não eram espaços de negociação, mas formas de conhecer mais profundamente os problemas dos internos e de suas famílias no sistema penitenciário (VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 181-182).

Dentre os três funcionários públicos anteriormente mencionados, o titular do MDN, o general de divisão David Munguía Payés, foi quem mais teve notoriedade neste período. Sua proposta foi reconfigurar o problema das *pandillas* como assunto de defesa nacional, e não mais como competência da PNC. A partir dessa abordagem militar, ele queria a suspensão de garantias constitucionais através de estados de sítio localizados nos municípios com maior violência no país (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018).

Apesar de não existirem provas atribuíveis diretamente à participação do exército e à aprovação da LPMPAAONC, em termos gerais, a violência medida com base na taxa de homicídios diminuiu com relação ao ano anterior. Para finais de 2010, reportaram-se 4.004 homicídios, o que representava uma diminuição de 378 homicídios em relação a 2009. Com base na taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes, o número passou de 71,2 em 2009 a 64,7 em 2010 (FUNDAUNGO, 2016, p. 2).

Nessa lógica, a estratégia do governo em segurança pública não mudou em 2011. Nos primeiros cinco meses, a média de homicídios foi de 355,2 por mês, ou ao redor de 12 homicídios por dia (PNC, 25 ago. 2017). Foi no dia 30 de maio de 2011 em que aconteceu um sucesso relevante no âmbito nacional para a segurança pública: o ministro Munguía Payés firmou a ordem geral N° 06/11, com a qual se passou a uma situação de retiro dentro da FAES (IUDOP, 2014, p. 97).

O retiro das funções e compromissos militares por parte do general foi relevante por conta de suas pretensões de participar nas eleições presidenciais em 2014. Segundo o artigo 152 da Constituição, um militar só pode candidatar-se para as eleições presidenciais se ele se encontra em situação de retiro durante os três anos anteriores às eleições (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 149-150).

Aproveitando esse espaço de atenção, o ministro Munguía Payés tentou posicionar uma ideia de que 90% dos homicídios em El Salvador eram feitos pelas *pandillas*, complementando a ideia de que elas eram um problema de defesa nacional. Estes dados vão

em contramão às análises acadêmicas, as quais atribuíam às *pandillas* entre 25% e 30% dos homicídios. De igual forma, o diretor da PNC, em 2010, atribuíam não mais de 40% dos homicídios às *pandillas*, e no caso do subdiretor da investigação da PNC, no ano 2011 atribuíam 29,8%, todos os valores longe dos dados do ministro Munguía Payés (IUDOP, 2014, p. 20; SAVENIJE, 2014a, p. 10).

De igual forma, outro acontecimento relevante foi a dissolução do CNSP, a única iniciativa que foi implementada sem levar em conta as mudanças dos governos desde 1996 e, portanto, entendia-se como um espaço já institucionalizado. Ainda que ele não cumprisse mais seu papel de assessor e tivesse se transformado em um conselho executivo, o governo poderia revitalizar seu papel fundacional e aumentar sua participação e protagonismo como espaço do qual pudessem participar diferentes partes da sociedade salvadorenha (IUDOP, 2014, p. 71).

Esse contexto criou tensões entre a coalizão de atores que faziam parte do governo, distanciando o ex-presidente Mauricio Funes do partido FMLN, e aproximando-o dos indivíduos que faziam parte do movimento *Amigos de Mauricio*, especificamente, do general Munguía Payés e sua rede de contatos militares. Devido a este fato, e aproveitando seu *status* de retiro, o ministro Munguía Payés foi recomendado para substituir o ministro de justiça e segurança pública pela falta de resultados que linha atingido até o momento, o que trouxe a ideia de uma possível guerra aberta contra as *pandillas* sob o enfoque da segurança nacional (IUDOP, 2014, p. 98; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018).

Um novo tipo de militarização da segurança pública

Quando se fala da militarização da segurança pública, são várias as formas que ela pode adotar. No presente trabalho, vão se delimitar quatro formas em específico, entendidas elas como as mais relevantes para o presente caso.

A primeira é quando as organizações com faculdades de atuar nas tarefas de segurança pública dependem organicamente do exército. Este era o caso de El Salvador antes da assinatura dos Acordos de Paz, com a subscrição da PH, da GN e da PN ao MDN (AMAYA COBAR, 2012, p. 72).

A segunda forma é quando as organizações policiais adotam uma cultura organizacional de tipo castrense e, com base nela, criam suas formas de gestão interna e interpretam seu relacionamento com a população. Um exemplo paradigmático sobre este tipo de militarização é vivenciado na Polícia Militar do Brasil, em que a organização policial

encarregada do policiamento ostensivo tem uma identidade castrense e os policiais são tipificados como os membros reservistas do exército nacional (ALVARADO; ZAVERUCHA, 2009, p. 5).

A terceira forma que se pode adotar a militarização da segurança pública é a incorporação de contingentes de militares para atuar em tarefas de segurança pública. Desde o ano de 1993, este tem sido o caso de El Salvador, no qual, através de decretos executivo, vem se normalizando o uso excepcional da FAES na manutenção na ordem pública (DEARE, 2008, p. 23; SAVENIJE, 2014b, p. 222).⁴⁰

E a quarta forma que se pode adotar é a nomeação de militares para ocupar os cargos de direção das organizações públicas encarregadas das tarefas de segurança pública. Este foi o caso de El Salvador em 2011, o que marcou um novo tipo de militarização até então nunca realizada no país (AMAYA COBAR, 2012, p. 72).

Em 8 de novembro de 2011, como resultado da pressão pública pelos pobres resultados em matéria de segurança pública, o até então ministro de justiça e segurança pública, Manuel Melgar, renunciou a seu cargo. Isto foi interpretado como um formalismo devido às ações realizadas previamente pelo ministro da defesa e pela pressão pública (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 150; SAVENIJE, 2014a, p. 6; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 184).

Devido à iminente nomeação de um militar, ainda que aposentado, como titular do MJSP, no dia 18 de novembro um grupo de chefes policiais pertencentes às ex-guerrilhas ameaçaram com sua renúncia se Munguía Payés fosse escolhido. Também denunciaram a possível substituição do então diretor da PNC e, por isso, da mudança da estratégia de depuração e profissionalização da polícia iniciada em 2009 com base no plano de governo (MARTÍNEZ; ARAUZ, 18 nov. 2011; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 150).

Ainda assim, em 23 de novembro de 2011 foi nomeado pelo ex-presidente Mauricio Funes como ministro de justiça e segurança pública o general aposentado David Munguía Payés. Durante sua nomeação, ele anunciou uma guerra contra os criminosos através de estados de sítio focalizados e prometeu uma redução da criminalidade em 30% no primeiro ano de sua gestão (AMAYA COBAR, 2012, p.78; IUDOP, 2014, p. 96; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 151; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; REYNA, 2017, p. 24; SAVENIJE, 2014a, p. 6; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 184).

⁴⁰ Para observar uma lista sobre os decretos executivos para habilitar o uso da FAES, consultar anexos, quadro 9.

A chegada do general aposentado significou um conjunto de reações e mudanças, dentre as quais podem ser mencionadas as mais relevantes. No âmbito interno do governo, isto significou uma deterioração e quase ruptura da relação entre Mauricio Funes e o partido FMLN. O âmbito da segurança pública representava para o partido uma quota de poder no governo, aí se encontravam muitos líderes históricos da ex-guerrilha e membros orgânicos da estrutura partidária (IUDOP, 2014, p. 97-98).

Seu afastamento e incorporação de um militar representou uma derrota simbólica sobre as conquistas obtidas mediante o Acordo de Paz com a separação das competências organizacionais entre a segurança nacional e a segurança pública. Como parte desta degradação interna no governo, depois da nomeação do novo ministro de justiça e segurança pública, a inspetora geral da PNC, Zaira Navas, e o vice-ministro de justiça e segurança pública, Henry Campos, renunciaram a seus cargos (IUDOP, 2014, p. 84, 97-98).

Sempre no âmbito interno, a agenda sobre segurança pública foi modificada unilateralmente pelo novo ministro, deixando de lado os temas de luta contra a corrupção e narcotráfico – porque, segundo o titular do ministério, eles não tinham muita relevância, posicionando como principal problema as *pandillas*, organizações segundo ele responsáveis pela maior porcentagem de homicídios e, portanto, da violência e da criminalidade do país (AMAYA COBAR, 2012, p.74; IUDOP, 2014, p. 100; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 151; SAVENIJE, 2014a, p. 6; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 184).

Já no âmbito externo ao governo, suas relações com os setores da sociedade que defendiam os direitos humanos se tensionaram. Estes setores, preocupados com a militarização da segurança pública, apresentaram um conjunto de recursos de inconstitucionalidade argumentando a formação militar do novo ministro (IUDOP, 2014, p. 97; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 151).

Com todas estas mudanças, 2011 finalizou com um aumento do número de homicídios, passando de 64,7 para cada 100 mil habitantes no ano anterior a 69,2 homicídios para cada 100 mil habitantes. Este aumento de homicídios foi interpretado pelo governo como uma reação das organizações criminosas perante a mudança da estratégia e a nomeação do novo ministro.⁴¹

No mês de janeiro de 2012, devido ao incremento da violência nas primeiras semanas, o ministro de justiça e segurança pública anunciou o estudo dos estados de sítio focalizados que havia proposto antes, e reiterou que 90% dos homicídios eram perpetrados

⁴¹ Para observar a evolução da taxa de homicídios de 1999-2011, consultar anexos, gráfico 8.

por membros das *pandillas*. Ao final do mês, isto foi complementado com a nomeação como diretor geral da PNC do general aposentado Francisco Salinas, por parte do ex-presidente Mauricio Funes, Salinas era até então o chefe do Estado Maior Conjunto da FAES. Carlos Ascencio, ex-diretor geral da PNC, foi enviado como embaixador de El Salvador ao México (AMAYA COBAR, 2012, p.78; IUDOP, 2014, p. 96; MARROQUIN; REYNA, 2017, p. 24; SAVENIJE, 2014b, p. 222; VÁSQUEZ, 2014, p. 152; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 151).⁴²

Com o posicionamento dos dois generais aposentados em cargos centrais para a gestão da ordem pública, iniciou-se uma estratégia de apoderação militar de diversas organizações, entre as quais se podem mencionar algumas. Como foi previsto, o MJSP teve uma rotação de funcionários significativa, sendo nomeados militares, militares aposentados e pessoas próximas ao ministro Munguía Payés. Na prática, como diz o IUDOP (2014, p. 102), o ministério passou a ser administrado por coronéis, os quais começaram a tomar decisões nas áreas de segurança pública, migração e estrangeira, sistema penitenciário, prevenção social da violência, entre outras que não são de natureza militar.

Apesar de ser nomeado Douglas Moreno como vice-ministro de justiça e segurança pública com o objetivo de ser um contrapeso à abordagem militar do ministro, não recebeu o apoio político para realizar os projetos de prevenção de violência dentro do plano de governo. Isto se observou refletido no orçamento: em 2011, do montante total do orçamento, só 3% seria destinado para a prevenção da violência, o que levou à renúncia do vice-ministro em junho de 2013 (IUDOP, 2014, p. 102-103).

Outra organização que foi fortemente permeada pelos estamentos militares foi a PNC. Neste caso, não foi necessária a incorporação de novos funcionários dentro da organização; dentro da polícia, devido às quotas estabelecidas ao momento de sua fundação, havia grupos de militares que nela ingressaram desde 1993. Nesse sentido, o diretor geral realizou movimentos estratégicos nas subdireções, nos postos regionais, no centro de inteligência policial [CIP] e em algumas delegações (IUDOP, 2014, p. 103).

A maior controvérsia da rotação de funcionários dentro da PNC foi que esta violentava os mecanismos de designação das novas atribuições de serviço. Segundo as normas técnicas de controle interno, o policial tinha dois anos de estabilidade no mesmo

⁴² Vale mencionar que o general Francisco Salinas ingressou no estado de aposentado através da mesma ordem geral da qual o general Munguía Payés aposentou-se. De igual forma, o Estado Maior Conjunto em El Salvador é a estrutura encarregada da direção operacional da FAES.

cargo com o fim de desenvolver experiência e conhecimento na área, executar um projeto e transmitir o conhecimento aos novos policiais que o substituiriam (IUDOP, 2014, p. 104).

De igual forma, esta controvérsia aumentou devido à designação de oficiais acusados de pertencer a organizações criminosas, os quais antes tinham sido excluídos devido ao trabalho da IGPNC. Na prática, isto significou um retrocesso do trabalho feito pela inspetora geral Zaira Navas, e seu sucessor, o ex-juiz Carlos Linares. Deixou-se clara essa decisão com o arquivamento dos processos contra os oficiais acusados de atos criminais, assegurando que não se tinham as provas necessárias ou que o crime já tinha prescrito (IUDOP, 2014, p. 105).

De igual forma, a saída do general aposentado Munguía Payés do MND não significou a diminuição de sua influência dentro do ministério. Seu sucessor como ministro de defesa nacional foi o general Atilio Benítez, o qual foi o vice-ministro de defesa nacional e um militar próximo ao ministro durante sua passagem pelo MND (IUDOP, 2014, p. 101).

Uma manobra de particular importância e realizada com o maior dos sigilos foi o controle por parte dos militares das organizações de inteligência do Estado. Existem três organizações encarregadas oficialmente de coletar informação de interesse para o Estado, o já mencionado CIP, o Organismo de Inteligência do Estado [OIE] e a Inteligência Militar [IM] (SILVA ÁVALOS, 6 mayo 2016).

No caso do OIE, foi nomeado de forma interina Simón Molina Montoya em dezembro de 2011, um coronel aposentado que depois passou a subdiretor com a nomeação do economista Ricardo Perdomo no início de 2012. O novo diretor da inteligência foi colega de Munguía Payés no extinto partido Ação Popular (ARAUZ, 7 ene. 2012; IUDOP, 2014, p. 101).

Molina Montoya esteve encarregado da equipe de inteligência a serviço do general aposentado Munguía Payés quando era ministro da defesa nacional. No caso da CIP, o general aposentado Francisco Salinas removeu, no momento de sua chegada, 30 investigadores, colocando como diretor do centro o comissionado Óscar Aguilar no dia 3 de fevereiro, policial denunciado pela ex-inspetora Zaira Navas por suas relações com um grupo de narcotraficantes do oriente do país (IUDOP, 2014, p. 101; SILVA ÁVALOS, 6 mayo 2016).

Com o caso da IP, o Aeroporto de Comalapa, a Direção Geral de Migração e Estrangeiros e Aduanas e Fronteiras, o processo de apoderação militar foi similar. Tudo através de nomeações de militares ativos, aposentados e civis que fossem próximos ao

ministro Munguía Payés e da sua confiança (AGUILAR, 2016, p. 74; IUDOP, 2014, p. 101).⁴³

Em resumo, nos últimos dois meses de 2011 e nos dois primeiros meses de 2012, apesar das mensagens públicas expressadas pelos generais aposentados Munguía Payés e Francisco Salinas de que suas nomeações não tinham por objetivo mudar o plano de governo aprovado, suas ações levaram a um novo tipo de militarização da segurança pública (IUDOP, 2014, p. 99).

O controle gerado pela apoderação militar das diferentes organizações chave na gestão da ordem pública foi utilizado para posicionar a imagem do ministro de justiça e segurança pública como o ator capaz de resolver os problemas de violência e criminalidade. De igual forma, excluiu da agenda de segurança pública os temas de corrupção e narcotráfico para posicionar as *pandillas* como o maior desafio a afrontar e a taxa de homicídios como a principal forma para medir os resultados nesta batalha (AGUILAR, 2016, p. 74; IUDOP, 2014, p. 100, 107-108).

4.3. As definições de *La Tregua* 2012-2015

Quando se fala sobre negociação, diálogo ou trégua com organizações criminosas, entra-se num território moral e político complexo. A violência gerada por este tipo de organizações pode apresentar maior suscetibilidade a ser interrompida mediante este tipo de estratégias. Porém, as relações entre as organizações públicas e criminosas podem complicar o cenário, e até criar oportunidades para práticas corruptas (WHITFIELD, 2013, p. 5).

Ao momento de fazer uma revisão da literatura sobre casos de redução de violência através de canais de comunicação entre as partes envolvidas, a maioria dos estudos pertence ao campo dos acordos para dar fim às guerras civis. Os processos de negociação entre o Estado e as organizações criminosas ainda são pouco estudados, sem embargo, vêm acontecendo com uma maior frequência do reconhecido na atualidade (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 198).

Diferentemente das negociações de paz no marco de uma guerra civil, os processos de negociação entre o Estado e as organizações criminosas apresentam alguns elementos característicos. Este tipo de processo marca-se por apresentar expectativas limitadas porque as negociações são apresentadas somente como estratégias de redução da violência e não

⁴³ Sobre o caso da relevância do Aeroporto de Comalapa e do controle migratório e de fronteiras para a ordem pública salvadorenha, consultar: SILVA ÁVALOS, Héctor. *Infiltrados: Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2014.

como ferramentas para resolver a problemática, sendo também uma forma de controle dentro das economias criminais e diminuindo a possibilidade de sua renúncia total porque, dentro do ecossistema criminal, a violência não é somente uma ferramenta de disciplina (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 201).

De igual forma, ao momento da negociação, apresenta-se uma problemática de ordem prática. As organizações criminosas não têm um objetivo político claramente definido. Nesse sentido é difícil estabelecer o ponto final ao qual a negociação vai se direcionar. Essa característica problemática pode ser superada quando se estabelecem alvos atingíveis, como a redução da violência, a diminuição de marginalização, o aumento da demanda do mercado laboral, o aumento da qualidade de vida de certas comunidades, entre outros (WHITFIELD, 2013, p. 6).

Sem embargo, devido à natureza dos alvos a serem atingidos por parte deste tipo de processos, as experiências mostram que é necessária a participação de organizações públicas, e ao mesmo tempo isto abre espaço para sua possível criminalização (WHITFIELD, 2013, p. 6). Segundo Van Der Borg e Savenije (2016, p. 6), uma das maiores tarefas para consolidar um processo de negociação sustentável deste tipo é organizar uma estrutura e mecanismos que criem continuamente legitimidade do processo perante a população (VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 6).

Este tipo de esforço é chamado de “infraestruturas de paz”, e são definidas como “diversas formas domésticas e interconectadas de engajamento entre partes em conflito e outras partes interessadas” (VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 8). Elas devem existir em todos os estágios dos processos de paz e diálogo, em todos os níveis da sociedade, e com diferentes graus de inclusão (UNGER et al, 2013: 4).

Devido à complexidade de articular infraestruturas de paz, a literatura da criminologia condena os processos de negociação com organizações criminosas a ter um impacto e tempo limitados, assim também a focalizar-se na diminuição temporal da violência pela incapacidade de atingir as razões estruturais de fundo (KLEIN, 1995, p. 149–150). E ainda, a fim de atingir seus objetivos limitados, os processos devem envolver o Estado como administrador de incentivos para diminuir a violência, bem como incluir organizações criminosas com um nível de coesão e liderança que possam operacionalizar os acordos adotado no território afetado pela criminalidade e violência (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 198).

Especificamente sobre os casos de negociação entre o Estado e as organizações criminosas chamadas de *pandillas*, existem diversas questões que devem ser mencionadas.

Em primeiro lugar, este tipo de diálogo emerge em sociedades que vêm sofrendo altos índices de violência relacionada com estas organizações criminosas. Em segundo, este tipo de mecanismo posiciona-se como atrativo somente depois de recorrentes tentativas de controlar a violência através de medidas repressivas. Em terceiro lugar, a incapacidade de resolver a violência mediante o controle social formal ou informal por parte da sociedade, evidencia-se como óbvia (KATZ; AMAYA, 2015, p. 3).

Assim como no caso das organizações criminosas em geral, às negociações com as *pandillas* leva-se implícita a necessidade do envolvimento do Estado. Nesse sentido, é necessário um engajamento relativamente homogêneo por parte do Estado, demandando uma liderança para alinhar as organizações públicas, como também a criação de um ambiente de tomada de decisões transparentes para gerar coesão interna (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 200).

De igual forma, as partes interessadas num processo de negociação apresentam algumas características similares em diversos casos. As *pandillas* maiores e com mais capacidade de gerar violência estão interessadas em envolver-se no processo. O interesse por participar por parte das maiores *pandillas* vai além da redução de sua violência já que elas estão inclinadas a gerar legitimidade frente à comunidade, assim como de benefícios particulares a seus membros (KATZ; AMAYA, 2015, p. 4).

Em ocasiões para gerar legitimidade perante a população, e para evitar rejeitar diretamente as demandas das partes envolvidas, pode-se optar por utilizar uma terceira parte que possa cumprir o papel de mediador. Implicitamente, este tipo de contexto significa a disposição do Estado de “escutar” as demandas das organizações criminosas (KATZ; AMAYA, 2015, p. 4).

Devido à estrutura organizativa atomizada ou descentralizada das *pandillas*, este tipo de negociações para reduzir a violência pode gerar um paradoxo relevante. Para reduzir a violência, este tipo de organizações criminosas utiliza seus mecanismos de controle interno para fazer cumprir os acordos adotados, e os mecanismos de controle interno das organizações criminosas são a violência. Nesse sentido, para reduzir a violência perante a população em geral, é utilizada a violência dentro da estrutura criminal. Mais que uma redução, dependendo dos resultados, pode-se ter uma transformação e não uma redução da violência criminal (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 198-200).

Com estas anotações teóricas, e com as limitantes que apresenta este tipo de estudo, a seguinte parte deste trabalho vai desenvolver o caso de “La Tregua” em El Salvador. E

devido à sua natureza, ela inicia de forma sub-reptícia e de costas à população em geral, tendo acesso a mais detalhes da informação do sucesso somente anos depois de finalizado.

O preâmbulo das negociações

Como se mencionou anteriormente, no mês de novembro de 2011 foi nomeado como novo ministro de justiça e segurança pública no governo do ex-presidente Mauricio Funes o general aposentado Munguía Payés. Diferentemente de seu predecessor, ele baseou sua análise na responsabilização das *pandillas* como os principais atores da violência no país. Sem embargo, ao mesmo tempo chegou à conclusão de que o problema era tão complexo que não poderia ser resolvido através de medidas repressivas (SAVENIJE, 2014a, p. 6).

A informação utilizada para chegar a esta ideia foi recolhida pelo CIP e pela IM, apesar de haver diferenças entre a porcentagem de homicídios realizados pelas *pandillas*, 90% e 40% respectivamente (CANO; RODIJO, 2016, p. 130). O número com que ambas inteligências concordavam era a quantidade de pessoas envolvidas direta e indiretamente nas *pandillas*, chegando a serem famosas as palavras do ministro Munguía Payés quando falou que ele “não podia colocar na prisão 400,000 pessoas” (LÜERS, 2014, p. 39; WHITFIELD, 2013, p. 10).

Porém a ideia de uma estratégia alternativa à historicamente implementada em El Salvador vinha sendo gestada desde que era ministro da defesa. Durante todo o ano de 2011, Munguía Payés vinha conversando com Raúl Mijango sobre a possibilidade de uma negociação com as *pandillas* como ferramenta para diminuir os homicídios (GARRETT, 2013, p. 29; LÜERS, 2014, p. 38; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Mijango era nesse momento assessor dentro do ministério da defesa, porém sua relação com Munguía Payés era mais antiga: eram amigos desde anos atrás. Raúl Mijango foi guerrilheiro dentro do Exército Revolucionário do Povo, uma das organizações militares que posteriormente formou o FMLN. Já sendo parte do FMLN como partido político, foi eleito deputado e posteriormente afastou-se do partido por diferenças internas com a cúpula (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016; DUDLEY, 2013, p. 15; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 29).

Segundo Raúl Mijango, durante seu trabalho no ministério da defesa, junto ao ministro Munguía Payés, chegaram às conclusões que virão a seguir. São duas as formas por meio das quais se pode resolver um conflito. A primeira é a vitória militar de uma das partes envolvidas; a segunda é uma negociação entre as partes para finalizar gradualmente o

conflito. Devido ao processo de diálogo vivenciado em El Salvador para finalizar a guerra civil, ambos pensaram que se tinha a experiência para optar por esta alternativa num contexto de fracasso das medidas repressivas (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 54; LÜERS, 2014, p. 39).

Agora, sobre a questão de negociar ou dialogar com organizações criminosas, Mijango apontou ao antecedente da figura da testemunha com critério de oportunidade, identificando um exemplo vigente na legislação salvadorenha que permite uma comunicação de mútuo benefício entre o Estado e uma pessoa que violentou a lei (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 55).⁴⁴

Sem embargo, ambos sabiam que negociar com as *pandillas* tinha implícito um alto custo político. Em primeiro lugar porque as organizações criminosas poderiam aumentar seu próprio capital político como também tomar consciência de sua relevância no contexto nacional. E em segundo lugar, devido à aversão da população as *pandillas*, apesar de serem vítimas de causas estruturais e da violência, somente sua segunda característica violenta tinha sido exibida no imaginário coletivo por anos (DUDLEY, 2013, p. 16).

Nesse sentido, optou-se por um mecanismo de negociação indireta através de uma equipe de mediadores (SAVENIJE, 2014a, p. 6). Com a estratégia em mente, foram levadas diversas reuniões com o ex-presidente Mauricio Funes, que terminou aprovando a proposta que tinha, para si próprio, como maior objetivo e interesse a diminuição da taxa de homicídios (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

Em outras palavras, desde o início o objetivo foi claro: negociar a diminuição da violência criminal gerada pelas *pandillas* através do cometimento de homicídios. Por essa razão, a primeira ação relevante do ministro Munguía Payés para iniciar esta negociação foi a rotação dos sistemas de inteligência pública, tanto da inteligência do Executivo como a militar. Para a inteligência policial ainda faltavam alguns dias para ser mudada (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

Pelo outro lado, as *pandillas* já tinham experiência em negociar a diminuição da violência e seu apoio eleitoral com diferentes partidos políticos e governos. Houve tentativas infrutuosas durante a administração do ex-presidente Francisco Flores, de Antonio Saca e no início da administração de Mauricio Funes de estabelecer canais de diálogo. Isto levou a

⁴⁴ A figura da testemunha com critério de oportunidade encontra-se regulada nos artigos 18, 19 e 20 do CPP. Um exemplo de sua ampla utilização pelo sistema de justiça criminal salvadorenha pode ser encontrado em: MARTÍNEZ, Oscar. El Salvador es un buen lugar para matar. Periódico Digital El Faro, 9 mayo 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/iLzLvz>>. Acesso em: 06 dezembro 2018.

um ceticismo por parte das organizações criminosas ao diálogo com funcionários públicos, levando Munguía Payés e Raúl Mijango a plantar a necessidade de um apoio institucional para dar credibilidade a sua proposta perante as *pandillas* (CRUZ, 2013, p. 10-11; DUDLEY, 2013, p. 17).

Devido a isso, como parte da estratégia para criar legitimidade ao processo foi decidido incluir dentro da equipe mediadora um integrante da Igreja Católica. Esta organização tem um alto nível de credibilidade em El Salvador, e era interpretada pelos membros das *pandillas* como uma “autoridade moral” na qual podiam confiar (DUDLEY, 2013, p. 17; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; ROQUE, 2017, p. 510).

Para obter o apoio da Igreja Católica, Munguía Payés e Mijango investiram o mês de dezembro de 2011 para procurar uma figura disposta a participar do futuro diálogo. No início, optaram por canais institucionais, convidando em primeiro lugar o Arcebispo de San Salvador, Luis Escobar Alas. Depois de ele rejeitar a proposta, o seguinte na linha foi o Bispo auxiliar, Gregorio Rosa Chávez, que também declinou a proposta. O terceiro candidato foi o Pároco do bairro Miramonte, que tinha formado uma imagem pública positiva devido a sua liderança na canonização do defunto Óscar Arnulfo Romero, mas, novamente, a proposta de integrar-se ao futuro diálogo tinha sido rejeitada (DUDLEY, 2013, p. 18; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; WHITFIELD, 2013, p. 10).

Finalmente, os dois procuraram por Fabio Colindres, uma figura diferente dos outros três membros da igreja consultados. Ele é um Bispo castrense que, naquele momento, estava encarregado de apoiar espiritualmente os membros da FAES e da PNC. De igual forma, ele tinha caracterizando-se por posturas conservadoras e uma rede de contato com o alto empresariado salvadorenho ligado ao partido de oposição. De forma surpreendente, foi essa a figura que aceitou ser o elemento legitimador do processo (DUDLEY, 2013, p. 18; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Assim, um mês depois da nomeação do novo ministro de justiça e segurança pública, a equipe mediadora estava formada. No âmbito da autoridade moral, por Fabio Colindres, e no âmbito da operabilidade política, pelo ex-assessor do MDN e pessoa de confiança do ministro, Raúl Mijango (DUDLEY, 2013, p. 3; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 6; LÜERS, 2014, p. 39; ROQUE, 2017, p. 504; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 29; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 185; WHITFIELD, 2013, p. 10).

Em janeiro de 2012, a OIE iniciou a operacionalização do processo de diálogo. O coronel Simón Alberto Molina Montoya, um dos colaboradores mais próximos ao ministro Munguía Payés, aproveitou sua direção interina no organismo para enviar os primeiros

agentes de inteligência ao terreno. As primeiras ligações com as *pandillas*, especificamente com o B-18, foram através do oficial chamado Roberto Díaz Castillo, um membro da PNC (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

Porém, a implementação total da maquinaria operativa enfrentava um grande desafio. Para inícios de janeiro, Carlos Ascencio, um funcionário próximo ao ex-ministro Manuel Melgar, ainda era o diretor da PNC. Portanto, a inteligência policial e os agentes não estavam sob o controle do ministro Munguía Payés. Para ultrapassar este dilema, conduziram-se reuniões na casa presidencial para negociar a substituição do atual diretor pelo militar aposentado e pessoa de confiança do ministro, o coronel Francisco Salinas (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

Apesar da oposição do secretário estratégico da presidência, e do recém-nomeado diretor da OIE, Ricardo Perdomo, o ex-presidente Mauricio Funes designou o coronel Salinas no dia 23 de janeiro de 2012 como diretor da PNC. Pela primeira vez na história recente de El Salvador, um ministro de justiça e segurança pública tinha à sua disposição as três organizações de inteligência do Estado salvadorenho (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

No dia 3 de fevereiro de 2012, o novo diretor da PNC assinou uma ordem interna para fazer uma rotação no organismo de inteligência policial. Na prática isto significou a mudança de ao redor de 60 cargos dentro do CIP. Entre eles, a mudança do chefe da inteligência, Edgar Lizama, um antigo guerrilheiro que ingressou na PNC pelas quotas do FMLN, por Aguilar Hernández, um comissionado que tinha diversas acusações de corrupção e que tinha sido investigado pela ex-inspetora geral da PNC, Zaira Navas (AVELAR, 8 agos. 2017; SILVA ÁVALOS, 6 mayo 2016).

Tanto Aguilar Hernández como Roberto Castillo Días foram levados ao CIP com o objetivo de realizar a fase de implementação da negociação com as *pandillas*. No território isto significou a coordenação de diárias comunicações e reuniões dentro do sistema penitenciário salvadorenho. Até esse momento, sem participação direta da equipe mediadora designada pelo ministro Munguía Payés (SILVA ÁVALOS, 6 mayo 2016).

Como chegou-se a conhecer posteriormente, desde o início a estratégia viável identificada pelos organismos de inteligência para negociar com as *pandillas* era nítida. A estratégia implicava consolidar a liderança dos membros históricos das *pandillas* dentro das prisões, isto para poder gerar a capacidade de controle sob as estruturas territoriais e operacionalizar os elementos negociados (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

Não obstante, a participação direta do CIP na fase de implementação da negociação nunca foi reconhecida. Em declarações posteriores, o general Salinas sustentou que todas as informações de inteligência sobre esse processo eram feitas de forma “verbal e pessoal”, e, portanto, não havia registros sobre as atividades relacionadas a esse caso durante o período de março de 2012 a maio de 2013. Segundo a FGR, estas ações faziam parte de uma estratégia de não deixar registros sobre a negociação (AVELAR, 8 agos. 2017).

A razão pela qual a equipe mediadora ainda não se tinha envolvido diretamente no trabalho de campo era porque, no início de fevereiro, Douglas Moreno, outro funcionário próximo ao ex-ministro de justiça e segurança pública, Manuel Melgar, ainda era diretor da DGCP. Sem embargo, no dia 7 de fevereiro Moreno foi nomeado vice-ministro de justiça, e Nelson Rauda, até o então subdiretor, tornou-se diretor da DGCP (MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Apenas dois dias depois dessa mudança, a equipe mediadora ingressou no centro penal de segurança máxima de Zacatecoluca, afirmando que o terreno estava livre para seu trabalho. O CP de Zacatecoluca é o lugar estabelecido pelo Estado para manter os líderes históricos das principais *pandillas* salvadorenhas, assim como todos os internos que podem representar perigo para outros internos (CRUZ, 2013, p. 14; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 186).

Devido ao apoio direto da iniciativa por parte do ministro Munguía Payes, e ao apoio indireto do ex-presidente Mauricio Funes, a equipe mediadora tinha acesso praticamente irrestrito aos líderes históricos das *pandillas* na prisão. Questionado posteriormente pela liberdade que a equipe tinha, inclusive violentando os protocolos de segurança internos, o diretor Nelson Rauda respondeu que foi uma ordem direta do ministro de justiça e segurança pública (SILVA ÁVALOS, 3 jun. 2016; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 16).

As reuniões foram levadas a um ritmo intenso. Diariamente os mediadores entravam no CP de Zacatecoluca para falar com os líderes das *pandillas*. Em um primeiro momento, as reuniões foram feitas de forma separada, com a MS-13 e o B-18. Vale a pena mencionar que, no início do processo, devido a sua preponderância, o dialogo se focalizou somente com essas duas *pandillas* (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 56).

Neste momento apresentou-se o primeiro problema. Como se mencionou numa seção anterior deste trabalho, o B-18 teve brigas internas que o levaram a se fracionar. A equipe mediadora encontrou três grupos claramente definidos, o B-18S, o B-18R e os aposentados. Segundo Mijango, ele compreendeu que apresentar um B-18 fragmentado perante a MS-13 poderia significar debilidade, tanto para o acordo como perante a outra *pandilla*. De igual

forma, era mais simples dialogar com um número menor de atores, em todo caso, o B-18 aceitou a dica e levou o processo como uma só *pandilla* (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 56; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Uma das razões, segundo os mediadores, pela qual conseguiram obter resultados rápidos foi porque não solicitaram às *pandillas* abondarem seus elementos simbólicos caraterísticos, e muito menos dissolverem a organização. De igual forma, as estruturas de liderança tinham anos de preparo para dialogar, isto como resultado de anos de ações repressivas, convivência dentro do CP e reflexão por parte dos líderes (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 56; LÜERS, 2014, p. 40; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Devido ao ritmo dos encontros, para 20 de fevereiro foi agendada a primeira reunião com presença simultânea dos líderes de ambas as *pandillas*. No início, como foi descrito pelos participantes, uma reunião tensa, na qual parecia que os mediadores serviam como uma barreira simbólica para evitar a briga entre as *pandillas*. Apesar de não ser o melhor dia para essa reunião na sala de visitas por situações acontecidas anteriormente, e desprotegidos pela renúncia dos protocolos de segurança para amenizar o encontro, os nove líderes da MS-13 e os 10 líderes do B-18 conseguiram chegar a um acordo: não podiam seguir na guerra entre eles e o Estado (GARRETT, 2013, p. 29; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 57; LÜERS, 2014, p. 40; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Com o êxito da primeira reunião conjunta, outra foi agendada para o dia 24 de fevereiro. Como resultado desta reunião, criou-se um rascunho sobre o acordo que implementariam. Também se agendou uma seguinte reunião para o dia 29 de fevereiro. As *pandillas* utilizaram os dias entre as duas reuniões para consultar os demais colegas sobre os pontos aprovados dentro do documento. Finalmente, eles eram representantes de uma estrutura maior e descentralizada (MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Cinco dias depois, na reunião de 29 de fevereiro, foi assinado um documento manuscrito com seis pontos. Ele foi intitulado de “um pacto de não agressão”, e tinha uma duração inicial de três meses que poderia ser prorrogada dependendo dos resultados iniciais. Foi assinado e apoiado pelas “delegações de representantes” da MS-13 e B-18 que aceitavam iniciar um processo de diálogo (GARRETT, 2013, p. 29; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 59; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Este pacto de não agressão significou que, em menos de um mês de reuniões, a equipe mediadora conseguiu um acordo entre organizações criminosas com décadas de luta e milhares de mortos entre elas. Porém, decidiu-se que os resultados do documento seriam executados até depois das eleições legislativas e municipais do 11 de março de 2012. De

igual forma, todo o processo desenvolveu-se de forma sigilosa (CRUZ, 2013, p. 14; GARRETT, 2013, p. 29; LÜERS, 2014, p. 40; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Sem embargo, o conteúdo do documento não foi esclarecido totalmente até a atualidade, e muito menos foram apresentados publicamente os acordos originais que ele continha. Pelo menos as demandas básicas entre as partes que conseguiram reconstruir posteriormente foram as seguintes. Por parte das gangues: 1) a transferência dos líderes a CP de segurança ordinária para facilitar a comunicação com suas estruturas no território; 2) a melhoria das condições de vida dentro dos CP; 3) o retiro dos militares na segurança interna e perimetral dos CP; 4) derrogação da figura da testemunha com critério de oportunidade e da LPMPAONC; e 5) a diminuição dos operativos massivos da PNC nas comunidades controladas por eles. Por parte do governo: 1) a diminuição do número de homicídios como resultado da guerra entre eles e o governo, assim como dos homicídios da população em geral (AVELAR, 11 agos. 2017; CARBALLO, 2015, p. 202; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 28-29; KATZ; HEDBERG; AMAYA, 2016, p. 3; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; MIJANGO, 2013: p. 22-28; SAVENIJE, 2014a, p. 6; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 186; WHITFIELD, 2013: 11).

A possibilidade de chegar a este acordo entre as *pandillas* e o governo foi possível devido a uma série de particularidades, algumas fora do controle da equipe mediadora. Em primeiro lugar, a comunicação prévia entre os líderes das organizações criminosas devido a ações conjuntas contra o Estado e convivência dentro do CP de Zacatecoluca. Em segundo lugar, o processo de retomada do controle por parte do governo do sistema penitenciário salvadorenho, que significou um interesse dos líderes das *pandillas* em recuperar o controle interno dos CP (CRUZ, 2013, p. 12; CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 206; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 8).

Em terceiro lugar, o fato de que todo o processo de negociação estava sendo levado de forma secreta. Isto significava não ter que prestar contas à população das negociações e acordos. Também não gerava nenhum custo político negociar com organizações criminosas, nem precisava de uma estrutura dirigida a legitimar o processo. Porém, esta particularidade criou um diálogo pressionado que não gerou uma capacidade prospectiva além da redução dos homicídios (CRUZ, 2013, p. 12; CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 206; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 8).

Alguns dias depois de assinado o acordo, entre o dia três e quatro de março de 2012, o processo, que até o momento estava indo de acordo com os planos da equipe mediadora e do ministro de justiça e segurança pública, teria um imprevisto maior. O diretor do CP de

Zacatecoluca convocou a uma reunião urgente com Raúl Mijango. A razão era que os líderes das *pandillas* tinham informação que precisavam compartilhar com ele. Essa informação era de que as estruturas no território das *pandillas* tinham planejado boicotar as eleições do 11 de março e que, na situação atual, os líderes dentro da prisão de máxima segurança não tinham como mudar essa decisão (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 58; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Com essa informação, Mijango teve uma reunião com o ministro Munguía Payés e ao mesmo tempo compartilhou a informação com alguns membros do gabinete de governo. Devido às possíveis implicações da interrupção de uma jornada eleitoral, por recomendação da equipe mediadora, o governo acelerou a implementação do primeiro compromisso perante as *pandillas*, a mobilização dos líderes a prisões de segurança regular (GARRETT, 2013, p. 29; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 59; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

O processo de transferência, que no início tinha sido pensado para ser feito de forma paulatina para não chamar a atenção, transformou-se pelas circunstâncias em dois operativos que mobilizaram 15 líderes *pandilleros* cada um. O primeiro operativo aconteceu no dia 8 de março, às 2 da madrugada. Raúl Mijango e Fabio Colindres se apresentaram no CP de Zacatecoluca para deslocar os líderes da MS-13 aos CP de Ciudad Barrios, Gotera e Chalatenango. No dia seguinte, 9 de março, sob o mesmo procedimento, foram deslocados os líderes do B-18 aos CP de Cojutepeque e Izalco no caso do B-18S, e para os CP de Quetzaltepeque e uma parte de Izalco no caso do B-18R (CANO; RODIJO, 2016, p. 130; DUDLEY, 2013, p. 3; GARRETT, 2013, p. 29; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 4; ICG, 2017c, p. 19; LEMUS; LUNA; MARTÍNEZ, 22 marzo 2012; LÜERS, 2014, p. 42; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; MARTÍNEZ et al, 25 marzo 2012; SAVENIJE, 2014a, p. 6; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 186).

Nas palavras de Lüers (2014, p. 41), este foi um passo que significava devolver o controle das *pandillas* aos líderes históricos, o qual o governo não estava preparado para realizar, de tal forma que o mesmo ex-presidente Funes aprovou esta medida sem o conhecimento total de suas implicações dentro da estrutura das *pandillas*, assim como de sua dinâmica criminal. Questionado posteriormente, o então diretor da DGCP argumentou que a decisão de mobilizar os líderes foi baseada numa lista facilitada pelo ministro Munguía Payés em uma reunião entre os dois (SILVA ÁVALOS, 3 jun. 2016).

Sem embargo, as dúvidas ao redor desta decisão chegaram ao dia das eleições. De uma média diária de 13,6 homicídios, o número diminuiu a 10 no seguinte dia, e no dia das

eleições chegou a um total de 6 homicídios. Mostrando que a medida precipitada teve um efeito sobre a violência criminal, e tinha cancelado os planos contra o processo eleitoral planejado pelas estruturas territoriais das *pandillas* (GARRETT, 2013, p. 4; LÜERS, 2014, p. 41-42; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 185).

Nos seguintes dois dias, entre 12 e 13 de março de 2012, o número de homicídios reportados chegou a 2 e 3 respectivamente. Cifras que não demoraram a chamar a atenção de diferentes organizações que iniciaram seus próprios processos de reflexão e pesquisa para entender o fenômeno que se estava desenvolvendo dentro da dinâmica criminal em El Salvador (MARTÍNEZ, 2013, p. 4; MARTÍNEZ et al, 25 marzo 2012; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 185).

A forçada apresentação pública de “La Tregua”

Durante o dia 14 de março de 2012, foi publicada uma matéria no jornal digital El Faro que se intitulava “governo negociou com as *pandillas* a diminuição de homicídios”. O conteúdo da publicação narrava a transferência dos 30 líderes das organizações criminosas, a posterior redução dos homicídios e as prerrogativas para isso acontecer, inclusive chegando a apontar a possibilidade do pagamento de 10.000 dólares estadunidenses a cada líder *pandillero*. Esta matéria baseava-se na informação filtrada por agentes de inteligência da PNC insatisfeitos pela estratégia, na confirmação de informantes membros das *pandillas* em liberdade, assim como nos registros da DGCP (AMAYA COBAR, 2012, p.79; CANO; RODIJO, 2016, p. 130; CRUZ, 2013, p. 1; DUDLEY, 2013, p. 19; GARRETT, 2013, p. 4; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 4-5; HERNANDEZ-ANZORA, 2017, p. 5; LOHMULLER, 2016, p. 7-8; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 157; MARTÍNEZ, 2013, p. 4; MARTÍNEZ et al, 25 marzo 2012; REYNA, 2017, p. 26; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 9; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 28; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 13-14; WHITFIELD, 2013, p. 9).⁴⁵

Sem esta matéria, o processo de negociação não teria sido feito público nesse momento. A exposição midiática levou a uma crise política, deixando o governo sem posicionar-se por três dias. Inclusive, dentro do mesmo governo, a negociação era de conhecimento só de um grupo de funcionários. Este tempo foi suficiente para diferentes

⁴⁵ Para poder ter acesso à matéria original do jornal, consultar: MARTÍNEZ, Oscar et al. Gobierno negociación con pandillas reducción de homicidios. Periódico Digital El Faro, San Salvador, 14 marzo 2012. Disponível em: <https://goo.gl/HQqxRa>. Acesso em: 25 novembro 2018.

jornais cunharem um novo nome ao processo. Este, apesar de ser posterior e continuamente refutado, foi o mais utilizado e conhecido como “La Tregua” (AMAYA COBAR, 2012, p.79; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 57-58; HERNANDEZ-ANZORA, 2017, p. 5; MARTÍNEZ et al, 25 marzo 2012; ROQUE, 2017, p. 500; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 31; VALENCIA, 13 abril 2015; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 14).

No dia 17 de março, o governo posicionou-se oficialmente sobre as alegações do jornal. Em primeiro lugar, convocou-se uma reunião fechada com os diretores dos meios de comunicação, excluindo o jornal digital El Faro. Nessa reunião, sob a promessa de que toda a discussão seria sigilosa, o ministro Munguía Payés apresentou as razões das transferências. Ele argumentava que os organismos de inteligência tinham identificado um plano para libertar os líderes das *pandillas* utilizando mísseis, que alguns dos líderes tinham doenças crônicas e seu movimento tinha sido feito por razões humanitárias e que, em outros casos, os internos já tinham concluído 10% de sua pena no regime de segurança máxima e estavam habilitados, portanto, a um CP de segurança ordinária (GARRETT, 2013, p. 5; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).

Em segundo lugar, pelas horas da tarde, foi convocada uma conferência pública de imprensa para esclarecer o acontecido à população em geral. Nessa conferência os argumentos foram praticamente os mesmos: 1) a pedido de Fabio Colindres, fizeram alguns traslados de internos por “razões humanitárias”; 2) o governo tinha identificado o ingresso de 24 mísseis *Law* para concretizar uma “fuga massiva” do CP de Zacatecoluca; e 3) o cumprimento de 10% das penas dos internos em regime de segurança máxima os habilitava para serem transferidos a um regime fechado ordinário (CARBALLO, 2015, p. 205; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 5; LEMUS; LUNA; MARTÍNEZ, 22 marzo 2012; MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 157; MARTÍNEZ, 2013, p. 4; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 34).

Estas declarações foram, no mínimo, débeis ou contraditórias, e procuravam desligar o governo da participação direta na negociação e limitar seu papel como “facilitador” da infraestrutura necessária para sua execução. Esta decisão de não se apropriar completamente do processo foi o resultado de pressão interna, inclusive pensando o ex-presidente Mauricio Funes em abortar completamente a estratégia uma vez que foi revelada (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 205; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012 VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 187).

Sem embargo, nas palavras de Martínez e Sanz (11 sep. 2012), os três argumentos do governo eram falsos. Sobre o primeiro argumento, devido à infraestrutura do CP de

Zacatecoluca, a qual é subterrânea, não possibilitava uma fuga de internos ainda com o perímetro exterior de segurança destruído. Sobre o segundo, nenhum dos líderes trasladados tinha doenças especialmente graves e a situação higiênica dos CP para os quais foram enviados era ainda pior. E, sobre o terceiro argumento, a LP não estabelece 10% da pena como tempo máximo para permanecer no CP de Zacatecoluca, mas é utilizado como tempo máximo para permanecer em regime de isolamento, não sendo o único regime que existe nesse CP (MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012).⁴⁶

Depois de três dias da conferência do ministro, a equipe mediadora se apresentou perante a população em geral. Os primeiros a conhecer o papel de Raúl Mijango e Fabio Colindres foram os bispos de El Salvador. Em uma reunião solicitada por Colindres, e realizada durante o transcurso da manhã do dia 20 de março de 2012, eles detalharam seu papel perante a conferência episcopal. Nessa reunião, Colindres deixou claro que sua participação era feita em caráter pessoal, e não em representação da Igreja Católica como instituição (CRUZ, 2013, p. 2; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 9).

No mesmo dia durante o transcurso da tarde, foi feita a conferência de pública para toda a população, na Nunciatura do Vaticano em El Salvador. Como amostra do apoio, o então Núncio Apostólico, Luigi Pezzuto, esteve presente e sentado junto aos mediadores. No entanto, diferentemente da versão da manhã, Colindres falou que o diálogo entre as *pandillas* tinha sido mediado pela Igreja Católica. Esta conferência implicou a primeira grande mudança perante as versões anteriores e as versões privadas (CANO; RODIJO, 2016, p. 131; DUDLEY, 2013, p. 23; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; WHITFIELD, 2013, p. 9).

Os motivos da mudança do discurso, tanto perante as declarações do ministro Munguía Payés, como perante ao dito em privado à Conferência Episcopal são múltiplos. Nesse momento, apesar de ser Raúl Mijango o principal operador da negociação, o apoio institucional dele vinha exclusivamente do MJSP, e o governo não estava disposto a se responsabilizar pelo processo. Por outro lado, Colindres apesar de participar em caráter pessoal, poderia utilizar o apoio institucional da Igreja Católica sem receber maiores represálias. A decisão final de Colindres, contudo, foi contraditória à sua postura privada,

⁴⁶ Para ter acesso à lista e ao perfil dos 30 líderes das *pandillas* que foram transferidos, consultar: LEMUS, Efren; LUNA, Óscar; MARTÍNEZ, Óscar. Estos son los 30 pandilleros trasladados del penal de máxima seguridad. Periódico Digital El Faro. San Salvador, 22 marzo 2012. Disponível em: <https://goo.gl/tV6prb>. Acesso em: 26 novembro 2018.

terminou sendo apoiada pela Igreja Católica em público e criou uma distância com a Conferência Episcopal em privado pelo apoio (DUDLEY, 2013, p. 23; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 185; WHITFIELD, 2013, p. 9).

Outro elemento relevante mencionado na conferência na Nunciatura foi o apoio à ideia de que o governo não negociou com as *pandillas*, limitando seu papel a ser “facilitador” do processo de diálogo promovido pela Igreja Católica, e feito exclusivamente entre as *pandillas*. Existiu neste momento a tentativa de criar uma aura religiosa do processo, chegando inclusive a chamar os resultados de “milagre” de Mijango (DUDLEY, 2013, p. 23; GARRETT, 2013, p. 5; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 6; MARTÍNEZ, 2013, p. 5; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 29).

Já com o *status* público de mediador, Raúl Mijango apresentou no dia 22 de março o primeiro comunicado público assinado pelas duas principais *pandillas*, a MS-13 e o B-18, o qual se dividia em 10 pontos e apoiava a versão pública do governo sobre o processo. Desses pontos, podem-se mencionar seis como os mais relevantes.

O primeiro ponto do comunicado era uma denúncia expressando a rejeição da publicação de El Faro que tornou público o processo devido à menção de possíveis benefícios econômicos dos líderes das *pandillas* (CANO; RODIJO, 2016, p. 131; CRUZ, 2013, p. 2; GARRETT, 2013, p. 5; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 6; LEMUS; MARTÍNEZ, 23 marzo 2012).

Esta questão foi particularmente problemática. Dentro da dinâmica das *pandillas*, aqueles membros que se beneficiam pessoalmente da organização devem ser punidos, e a punição regularmente é a morte. Este também foi um argumento utilizado para deslegitimar o processo. Sem embargo, até o dia de hoje não há provas dos supostos pagamentos aos líderes das *pandillas*, apesar de posteriormente ter sido objeto de investigação judicial por parte da FGR (MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; SILVA ÁVALOS, 3 jun. 2016).

O segundo ponto falava sobre um processo de “reflexão” feito pelas *pandillas*. Segundo elas, isto levou ao reconhecimento da capacidade que tinha para ser “parte da solução” sobre a problemática da violência e criminalidade. O terceiro ponto mencionava diretamente ao diretor do jornal El Faro, que era acusado de colocar em risco as vidas dos líderes *pandilleros*. O sexto ponto falava da não negociação das *pandillas* com o governo, e posicionava como organizações mediadoras a Igreja Católica e a sociedade civil, representadas respetivamente por Colindres e Mijango.

No oitavo ponto falava-se sobre as negociações anteriores dos partidos políticos com as organizações criminosas, como resposta aos comentários negativos depois do

conhecimento público de *La Tregua*. Já o nono ponto falava sobre não se querer anistia pelos crimes cometidos, mas as *pandillas* solicitavam a aplicação adequada da lei e a não violação dos direitos de suas famílias e deles como vinha acontecendo (LEMUS; MARTÍNEZ, 23 marzo 2012).

Duas semanas depois da publicação de El Faro e depois das três conferências de imprensa, o ex-presidente Funes reagiu sobre a questão de *La Tregua*. No dia 28 de março de 2012, ele apoiou a postura pública que argumentava a existência de um diálogo entre as *pandillas* facilitado pela equipe mediadora. De igual forma, limitou o papel do governo a facilitador das condições para que o anterior acontecesse. Por exemplo, no dia dos traslados, o único papel do governo, segundo Mauricio Funes, foi prover caminhões, policiais e helicópteros necessários para estabelecer um perímetro de segurança apropriado (GARRETT, 2013, p. 5; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 32; VAN DER BORGH; MARTÍNEZ, 2013, p. 4; SAVENIJE, 2015, p. 187).

Nesse contexto, para o final de março de 2012, existiam dois elementos claramente definidos. O primeiro era de que os líderes das *pandillas* conseguiram retomar seu poder dentro das organizações criminosas. Isto tornou possível a implementação dos acordos para diminuir os homicídios no território, apesar de significar o aumento da violência interna das *pandillas* contra as células locais que não estivessem de acordo (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 59; REYNA, 2017, p. 26; SAVENIJE, 2014a, p. 7-8).⁴⁷

O segundo elemento claro foi a falta de disposição do governo de se responsabilizar por completo do processo. Isto levou a argumentos contraditórios, refletindo uma falta de plano comunicacional e o planejamento sigiloso com o qual tinha que ser feita *La Tregua* segundo o governo. De igual forma, isto criou dúvida ao redor das intenções das partes envolvidas, assim como também dos acordos pactuados em segredo e nunca feitos totalmente públicos (MARROQUIN; VÁSQUEZ, 2014, p. 159; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 31-32; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 186-187; WHITFIELD, 2013, p. 12).

A início de abril de 2012, o mesmo ministro Munguía Payés admitiu que, depois da matéria do jornal El Faro, muito tempo foi “perdido tentando dar explicações” (GARRETT, 2013, p. 6). Aproveitando o contexto, o ex-presidente Mauricio Funes convocou através de televisão nacional um “pacto nacional contra a violência”. Isto foi interpretado como uma forma de apoiar indiretamente *La Tregua* (GARRETT, 2013, p. 6).

⁴⁷ Para observar o desenvolvimento da taxa de homicídios mensal durante o período 2011-2012, consultar anexos, gráfico 9.

No entanto, os elementos mais relevantes no mês de abril aconteceram dias depois. Em 10 de abril de 2012, foram retirados os militares encarregados da segurança interna e revisão das visitas dentro dos CP. Esta medida foi levada a cabo devido ao atingimento do número necessário de novos funcionários penitenciários para se encarregar da responsabilidade. Muito embora esta medida tenha sido planejada anteriormente, respondendo às violações de direitos humanos feitos pelos militares dentro da prisão, não conseguiu evitar sua relação com o processo de negociação, inclusive por ser um dos pontos dentro do primeiro comunicado público das *pandillas* (AGUILAR, 2016, p. 76; AMAYA COBAR, 2012, p.79; GARRETT, 2013, p. 6; IUDOP, 2014, p. 96; REYNA, 2017, p. 24).

Em 19 de abril o ex-presidente Funes voltou a fazer um pronunciamento público, no qual convocava os setores das empresas privadas, organizações sociais, universidades, diplomatas e organizações internacionais a aderirem a um “diálogo nacional” para a pacificação de El Salvador. Durante o restante do mês, foram transferidos outros 7 líderes do CP de Zacatecoluca, deixaram entrar aparatos eletrônicos dentro das áreas comunitárias dos CP de regime ordinário e os “internos comuns” solicitaram ingresso no processo de diálogo (GARRETT, 2013, p. 8).⁴⁸

O segundo comunicado público das *pandillas* foi apresentado pelo B-18R no CP de Quetzaltepeque durante o dia 2 de maio de 2012. Nele, podiam-se identificar os seguintes pontos relevantes: 1) o apoio ao “pacto nacional” mencionado pelo ex-presidente Funes; 2) o agradecimento pelo apoio da estrutura das *pandillas* fora das prisões, assim como reiterar que não os estavam traindo por benefícios pessoais; e 3) a declaração dos centros escolares públicos e privados como “zonas de paz”, assim como também a proibição do recrutamento forçado de membros às *pandillas* (CANO; RODIJO, 2016, p. 131; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 7-8; VALENCIA, 12 mayo 2012; WHITFIELD, 2013, p. 11).

No mesmo dia, o ex-presidente Funes teve reunião com representantes das maiores associações de empresas privadas no país. O objetivo era apresentar o processo de negociação e poder obter apoio para a execução de seu pacto nacional. Posteriormente, ele teve reuniões com acadêmicos e reitores de 15 universidades nacionais com o mesmo objetivo (GARRETT, 2013, p. 8-9).

Em 5 de maio, o ex-presidente apontou o ministro Munguía Payés como seu porta-voz nos temas relacionados ao acordo nacional para a pacificação do país. Dois dias depois,

⁴⁸ No sistema penitenciário salvadorenho, existe uma tipologia informal dos internos dependendo de sua filiação ou não às *pandillas*. Existem três grandes categorias: os internos *pandilleros*, os internos comuns ou civis e os internos aposentados das *pandillas*.

o ministro e Colindres fizeram uma visita à sede da Organização dos Estados Americanos [OEA], a fim de poderem compartilhar os detalhes do processo de negociação e procurar apoio da comunidade internacional. Em declarações posteriores, o ministro Munguía Payés confirmou que, até o momento, só tinha declarações de boas intenções por parte dos diferentes atores consultados (GARRETT, 2013, p. 9; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 8).

Em maio de 2012, pôde-se identificar um trabalho público mais articulado para poder criar um processo sustentável. Apesar disso, a opinião pública ainda ressentia a ambiguidade do discurso dos funcionários. Numa enquete feita por LPG Dados, somente 13,5% dos participantes acreditavam que as *pandillas* estavam se engajando honestamente. De igual forma, a enquete feita pelo Instituto Universitário de Opinião Pública [IUDOP] refletia que 83,1% dos participantes tinham pouco ou nada de confiança em *La Tregua* (GARRETT, 2013, p. 12; IUDOP, 2013: p. 4-12).

No mês de junho, especificamente no dia 16, foram atingidos os primeiros 100 dias de *La Tregua*, ou pelo menos da parte pública do processo. Os resultados eram evidentes: o número diário de homicídios tinha descido de 13,6 a 5,7. Isto representava uma diminuição de quase 60% dos homicídios, ou a prevenção de 800 homicídios durante os últimos três meses (CANO; RODIJO, 2016, p. 131; GARRETT, 2013, p. 15; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 8).

Porém, tanto os mediadores como posteriormente o ministro Munguía Payés denunciaram no mês de junho a existência de uma “conspiração para bloquear o processo”. Sua expressão extrema, em termos de violência, foi a denúncia da existência de grupos de extermínio. Prova disto, por exemplo, foi o homicídio de 20 membros das *pandillas* até esse momento do ano. Sem embargo, não há como identificar os homicídios como ferramenta de assédio ao processo, ou como forma de exercer controle interno das *pandillas* sobre suas células territoriais que não queriam executar os acordos (GARRETT, 2013, p. 14).

No dia 19 de junho foi lido o terceiro comunicado público das *pandillas*. Nesta ocasião, isto foi feito no CP de Izalco, no departamento de Sonsonate. Nele podem-se destacar os seguintes pontos: 1) a celebração dos primeiros 100 dias do processo, estabelecendo como ponto de início o dia 9 de março de 2012; 2) a redução do número de homicídios de 14 a 5 diários, assim como a redução da extorsão em 9%; 3) a rejeição dos dados de desaparecimentos como justificativa do descenso dos homicídios; e 4) a apresentação de uma proposta de diálogo direto entre as *pandillas*, o Estado e a sociedade, deixando claro que as primeiras estavam preparadas (VALENCIA, 21 junio 2012).

Um último sucesso relevante ocorrido no mês de junho foi a aceitação da proposta em que as partes fizeram a OEA se envolver no processo como fiador. Isto significava ter o apoio institucional de uma organização regional e a possível abertura do reconhecimento público por parte do governo de seu envolvimento. Por parte das *pandillas*, isto significou a possibilidade de serem reconhecidas como “forças beligerantes” capazes de dialogar com o governo (CANO; RODIJO, 2016, p. 131; CRUZ, 2013, p. 7; GARRETT, 2013, p. 19).

Durante os dias 12 e 13 de julho de 2012, o secretário geral da OEA, José Miguel Insulza, visitou El Salvador para apoiar o processo de negociação. Durante o primeiro dia, visitou junto ao ministro Munguía Payés o CP La Esperanza, onde se reunira com os líderes das *pandillas* em privado. Publicamente foi apresentado um documento com uma lista de pontos de negociação para o governo, as *pandillas* solicitaram que o secretário da OEA encaminhasse-o ao ex-presidente Funes. Questionado posteriormente, o ex-presidente negou ter conhecimento desse documento (GARRETT, 2013, p. 20; RAUDA ZABLAH, 8 feb. 2016; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 11; WHITFIELD, 2013, p. 11).

O conteúdo do documento nunca foi totalmente público, mas puderam ser reconstruídos os seguintes pontos: 1) a melhora das condições de vida dentro das prisões; 2) a implementação de projetos educativos e de reinserção social e laboral dos internos 3) o desmantelamento de grupos de extermínio nas organizações públicas; e 4) as reformas legais para derrogar a testemunha com critério de benéfico e a LPMPAONC (CRUZ, 2013, p. 7-8; WHITFIELD, 2013, p. 11).

De forma complementar, os líderes das *pandillas* anunciam “um gesto de boa vontade” em comemoração à visita através de seu quarto comunicado público. Eles propuseram um desarmamento parcial de suas organizações. Os detalhes sobre o dia e logística da entrega das armas seriam posteriormente abordados com a quepe técnica da OEA. Durante a tarde, o secretário se reuniu com o ex-presidente Funes, aceitando o papel de fiador da OEA no processo, sem reconhecer, contudo, as *pandillas* como forças beligerantes (GARRETT, 2013, p. 20; VALENCIA, 22 julio 2012; WHITFIELD, 2013, p. 11).

Durante o segundo dia de visita, familiares de membros das *pandillas*, o secretário geral, o ministro Munguía Payés e os mediadores participaram da entrega simbólica de 77 armas por parte das duas *pandillas*. O evento foi levado na *Plaza Cívica*, na cidade de San Salvador. A ideia era identificar e posteriormente destruir o lote de armamento. (GARRETT, 2013, p. 20-21; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 8-9; WHITFIELD, 2013, p. 11).

No dia 19 de julho as armas já tinham sido identificadas. Do número total, 71 delas estavam em boas condições de uso e seis estavam em condições além do reparo, pertencendo a maioria das armas a empresas privadas de segurança. Em um depoimento judicial posterior, uma testemunha com critério de oportunidade pertencente a uma *pandilla* relatou que essa entrega simbólica teve um valor: para cada arma entregue, os mediadores tinham acordado ingressar com um telefone no CP de Izalco. Sem embargo, isto não foi verificado pelo juiz até o momento da composição deste trabalho (AVELAR, 11 agos. 2017; GARRETT, 2013, p. 22).

O envolvimento da OEA no processo, a entrega simbólica de armas, as diferentes atividades feitas em conjunto pelas diferentes partes envolvidas, assim como a exposição midiática dos líderes das *pandillas* estavam começando a gerar resultados na opinião pública. Não obstante, os resultados ainda eram negativos. Na enquete realizada pela Universidade Tecnológica de El Salvador no mês de julho, 58% da população responderam que não tinham confiança em *La Tregua*, 26% responderam que tinham pouca confiança e 13% que tinham muita; os resultados eram levemente melhores que os da última enquete (DUDLEY, 2013, p. 20).

No mês de agosto o governo continuou reforçando indiretamente o processo de negociação. Segundo o diretor da DGCP, Nelson Rauda, as condições dos internos nos CP estavam sendo melhoradas. Exemplo disto foram o acesso à televisão e a melhora dos quartos das visitas conjugais. Por outro lado, o diretor da PNC, o coronel Francisco Salinas, anunciou uma mudança na estratégia operativa da polícia, deixando de lado os operativos massivos nas comunidades, e focalizando-se na perseguição dos casos de homicídio e estupro (GARRETT, 2013, p. 24).

No dia 10 de agosto de 2012, foi feito público o quinto comunicado das duas *pandillas*. Nesta ocasião, o comunicado foi divulgado através do programa YaBastaSV da Rádio Cool FM pelo jornalista do Diario de Hoy, Paulo Lüers. Ele tinha se inserido no processo da petição da equipe mediadora como resposta à crise comunicacional que gerou a matéria de El Faro na metade de março (MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; VALENCIA, 10 agosto 2012).

Neste comunicado podem-se identificar os seguintes elementos relevantes. Em primeiro lugar, as *pandillas* reiteravam que estavam aguardando a resposta ao convite que fizeram sobre um possível diálogo direto entre elas, o Estado e a sociedade em geral. E o segundo elemento foi a denúncia da existência de um plano para atacar o processo, até o

ponto de chegar a mencionar a possível contratação de sicários para aumentar o número de homicídios a nível nacional (VALENCIA, 10 agosto 2012).

Para finais de agosto, o chamado das *pandillas* não foi respondido diretamente pelo governo. Não obstante, a legitimidade que estava produzindo o descenso do número de homicídios fazia cada vez mais possível o envolvimento público do governo. Inclusive no dia 18 de agosto o ministro Munguía Payés, foi questionado por estar tentando utilizar o processo de negociação como um “trampolim” para se candidatar para as eleições presidenciais de 2014. No dia 28 de agosto, criou-se um “gabinete técnico de segurança”, no qual o vice-ministro Douglas Moreno foi o encarregado de procurar fundos para programas de prevenção da violência focalizados na juventude (GARRETT, 2013, p. 25; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 43).

O reconhecimento parcial da participação do governo

No dia primeiro de setembro de 2012, como parte dos pontos acordados entre o governo e a OEA, o secretário de segurança multidimensional do organismo regional, Adam Blackwell, fez uma declaração pública sobre os três elementos com os quais ajudariam. O primeiro seria na formação de uma organização encarregada de desenvolver projetos e monitorar o processo de diálogo, chamada de Fundação Humanitária. No segundo, seria o envolvimento de setores mais amplos da sociedade salvadorenha e da comunidade internacional em projetos para melhorar a qualidade de vida dos internos no sistema penitenciário. E o terceiro elemento seria a criação de um Comitê Técnico de Coordenação para a Redução do Crime e da Violência em El Salvador [CTCES] (CRUZ, 2013, p. 8; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 11; WHITFIELD, 2013, p. 11).

Dentro do CTCES a OEA respeitosamente pediu ao ex-presidente Funes para nomear o ministro Munguía Payés como o representante do governo. Finalmente o CTCES foi formado pelo governo, através do ministro, pela Fundação Humanitária como enlace como a empresa privada, pela equipe mediadora e pela OEA (CRUZ, 2013, p. 8; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 11; WHITFIELD, 2013, p. 11).

Seis meses depois de ser conhecida publicamente como *La Tregua*, o ministro Munguía Payés e o mediador Raúl Mijango ofereceram uma entrevista ao jornal digital El Faro no dia 12 de setembro com uma versão diferente sobre o processo. A matéria nomeada como “a nova verdade sobre a trégua entre *pandillas*” trazia novas declarações por parte do governo. O ministro declarava que a negociação era uma estratégia planejada diretamente

no seu escritório, e que o ex-presidente Funes estava ciente de todas as reuniões que ele mantinha com seu colaborador Raúl Mijango e do processo em geral (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016; CRUZ, 2013, p. 4; GARRETT, 2013, p. 29; MARTÍNEZ, 2013, p. 5; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 12; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 187; WHITFIELD, 2013, p. 10).⁴⁹

Por outro lado, Mijango esclareceu publicamente que o ingresso de Fabio Colindres foi posterior e teve como objetivo legitimar o processo através da boa imagem da Igreja Católica perante diversos setores da sociedade. Assim como também mencionou que todo o processo foi desenhado para ser executado de forma sigilosa e, por essa razão, teve uma crise comunicacional quando foi revelado por um ator externo (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016; CRUZ, 2013, p. 4; GARRETT, 2013, p. 29; MARTÍNEZ, 2013, p. 5; MARTÍNEZ; SANZ, 11 sep. 2012; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 12; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 187; WHITFIELD, 2013, p. 10).⁵⁰

No dia 14 de setembro, o ministro Munguía Payés confirmou a formação da Fundação Humanitária. Ela estaria composta por grupos internacionais de apoio, por nações amigas, organizações não governamentais e pelo setor privado salvadorenho. A pessoa escolhida como diretor foi Antonio Cabrales, o ex-diretor da Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social [FUSADES], uma organização que funciona como tanque de pensamento do setor empresarial do país. O capital inicial da fundação foi de 500.000 dólares estadunidenses, aportados por doadores nacionais e internacionais anônimos (GARRETT, 2013, p. 30; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 24; WHITFIELD, 2013, p. 13).

Um dia depois do anúncio, o ex-presidente Funes negou sua participação no processo de negociação, dizendo que “nem o ministro ou qualquer oficial público e muito menos o Presidente da República nunca sentou-se para negociar com as *pandillas*”. Sem embargo, no discurso na assembleia anual de presidentes nas Nações Unidas, o ex-presidente Funes apresentou como uma conquista a diminuição dos homicídios e o “pacto de não agressão entre as *pandillas*”. Isto refletia uma segmentação no seu discurso, apresentando ao público

⁴⁹ Para ter acesso ao conteúdo original da matéria, consultar: MARTÍNEZ, Carlos; SANZ, José Luis. La nueva verdad sobre la tregua. Periódico Digital El Faro, San Salvador, 11 sep. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/2dv7QC>. Acesso em: 26 novembro 2018.

⁵⁰ Para aprofundar-se sobre o papel da Igreja Católica como ator legitimador na sociedade salvadorenha de La Tregua, consultar: DUDLEY, Steven. The El Salvador gang truce and the church: What was the role of the catholic church? Center for Latin American & Latino Studies. Religion and violence in Latin America. CLALS Working Paper Series, No. 1, 2013.

dentro de El Salvador um presidente sem disposição de negociar, enquanto ao público fora do país como uma oportunidade que o governo estava aproveitando para benefício da população (CRUZ, 2013, p. 8; GARRETT, 2013, p. 30; MARTÍNEZ, 2013, p. 5; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 12; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 33; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 187).

No dia 24 de setembro de 2012 foi feito público o sexto comunicado das *pandillas*, lido na prisão de mulheres no município de Ilopango. Os pontos que se podem destacar são os seguintes: 1) a mostra de apoio às declarações do ministro Munguía Payés em que se responsabilizava pelo processo; 2) a mostra de apoio à criação da Fundação Humanitária e do CTCES e do ministro Munguía Payés como representante do governo dentro do último; 3) o chamado à PNC para fazer seu trabalho de forma profissional e evitar a violação dos direitos humanos; e 4) o reconhecimento de que outros delitos, como a extorsão, ainda são uma preocupação para a população, e o compromisso de sua diminuição no futuro (VALENCIA, 24 sep. 2012).

Como pode-se observar, o mês de setembro foi relevante para a institucionalização do processo. Primeiro o ministro reconheceu seu envolvimento, e o ex-presidente o reconheceu pelo menos fora do país, apesar de seguir negando-o internamente. De igual forma, iniciou a articulação de uma estrutura institucional de apoio formada por diversas organizações (VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 9).

No início de outubro de 2012, as demais *pandillas* menores existentes em El Salvador decidiram inserir-se no processo de diálogo. Nesse sentido, no dia 2 do mês entregaram ao redor de 76 armas que se encontravam de forma ilícita dentro dos centros penais salvadorenhos. Especificamente, o nome das *pandillas* que se adicionaram ao processo são *La Raza, Los Traslados, Mirada Loca, Mara Maquina e Mao-Mao* (GARRETT, 2013, p. 33; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 9).

Apesar de *La Tregua* ter iniciado um processo de institucionalização e envolvimento do governo e organizações internacionais, no dia 11 de outubro o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos colocou a MS-13 em sua lista de organizações criminais transnacionais. Isto foi relevante por duas razões: a primeira é que os Estados Unidos têm sido um cooperante histórico de El Salvador na área de segurança pública; em segundo lugar porque esta declaração proibia a recepção de fundos e projetos públicos e privados de organizações estadunidenses em benefício direto ou indireto de pessoas relacionadas com a MS-13 (GARRETT, 2013, p. 36; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 9; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 20; WHITFIELD, 2013, p. 13).

Esta declaração gerou tensões entre o governo dos Estados Unidos e de El Salvador. Anteriormente a defesa de *La Tregua* foi levada na maioria dos casos pela equipe mediadora e por essa razão foi inesperado que o ex-presidente Funes se pronunciasse a respeito da dela. Dois dias depois da declaração, o ex-presidente argumentava publicamente que o Departamento de Tesouro tinha superdimensionado as capacidades econômicas e financeiras da MS-13. Questionada sobre esse argumento, a embaixadora dos Estados Unidos em El Salvador, Mari Carmen Aponte, argumentou que ele tinha direito a expressar suas valorações, porém, para os Estados Unidos, era importante afetar a eficácia da MS-13 internacionalmente, e que não tinha nada a ver com *La Tregua* porque a decisão havia sido tomada meses atrás (GARRETT, 2013, p. 37; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 11; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 20).

Para o mês de novembro existiam valorações contraditórias sobre *La Tregua*, inclusive chegando a dividir setores que antes tinham posturas homogêneas. Por exemplo, o padre Antonio Rodrigues, apesar de ser defensor do trabalho de reinserção com *pandillas*, estava contra o processo, chegando a chama-lo de uma estratégia de extorsão ao governo. Pelo outro lado, a maioria das igrejas, Católica, Anglicana, Evangélica e Luterana, formaram nesse mesmo mês a Iniciativa Pastoral pela Vida e Paz como uma estrutura de apoio ecumênico ao processo de *La Tregua* (GARRETT, 2013, p. 42; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 12).

No dia 22 de novembro, no aniversário da nomeação como ministro, Munguía Payés deu uma ampla conferência sobre a situação da ordem pública. Ele reiterou que tinha superado sua promessa de reduzir os homicídios em 30% assim como que a utilização de mais força não significava mais policiais ou operativos massivos, porém a utilização das organizações de inteligência para fazer operativos mais eficazes, sendo *La Tregua* parte de uma estratégia mais ampla (GARRETT, 2013, p. 43).

Na mesma conferência que aconteceu no MJSP, a equipe mediadora, Raúl Mijnago e Fabio Colindres fizeram um comunicado direcionado à população em geral. Dos diversos pontos que ele continha, podem-se mencionar os seguintes como os mais relevantes: 1) o convencimento que o processo de negociação teve a capacidade de gerar uma diminuição considerável dos homicídios, assim como reiterar que ele tinha iniciado no dia 9 de março, quando aconteceu o segundo movimento de líderes das *pandillas*; 2) o início da territorialização ou descentralização do processo de negociação através da criação de zonas especiais de paz, as quais seriam chamadas de Municípios Santuários, e que deveriam ser apoiadas por todos os atores interessados da sociedade e da comunidade internacional; e 3)

a definição dos Municípios Santuários através de 12 requisitos, cinco a serem cumpridos pelas *pandillas* e 7 pelos demais atores (CRUZ, 2013, p. 8; GARRETT, 2013, p. 43; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 10, 61; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 12; VALENCIA, 23 nov. 2012; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 26).

Sobre o último ponto, vale a pena detalhar de quais foram esses elementos apresentados. Entre eles, podem-se mencionar como relevantes: 1) o acordo de não agressão entre os membros das *pandillas* residentes no município; 2) o compromisso da diminuição e erradicação de atividades ilícitas por parte das *pandillas*; 3) o livre trânsito de todas as pessoas dentro do município; 4) a entrega voluntária de armas e a participação em projetos comunitários por parte das *pandillas*; 5) a inclusão do modelo de policiamento comunitário como principal estratégia ostensiva; 6) a criação de projetos públicos e privados para a reinserção social e econômica dos membros das *pandillas* e; 7) a criação de um observatório criminológico para dar seguimento aos avanços no município (CRUZ, 2013, p. 8; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 10, 60-61; VALENCIA, 23 nov. 2012).

Para o final do ano, aconteceu um conjunto de sucessos relevantes. No primeiro de dezembro, o prefeito de Ilopango, Salvador Ruano, anunciou seu apoio ao programa de reinserção de membros das *pandillas*. Apesar de não fazer referência direta aos Municípios Santuários, foi interpretado como uma forma de apoio indireto que vinha de um prefeito do partido de oposição (GARRETT, 2013, p. 45).

Pelo lado outro lado, em 4 de dezembro foi feito público o sétimo comunicado das *pandillas*, nesta ocasião adicionando pela primeira vez como signatárias as *pandillas* Mao-Mao, Mara Maquina e La Mirada Locos. A respeito dos tópicos nele contidos, podem-se destacar os seguintes: 1) devido ao conhecimento das *pandillas* sobre o pronunciamento da equipe mediadora, eles aceitam integralmente os elementos que propuseram os municípios santuários; 2) eles estão prontos para iniciar o processo dentro de 10 municípios diferentes, os quais podem ser compartilhados com a equipe mediadora em privado; e 3) para contribuir à dinamização do processo, e como exemplo aos demais atores chamados a envolverem-se, eles estão retirando o armamento desses municípios para posteriormente entregar à equipe mediadora (VALENCIA, 04 dic. 2012).

Durante a maioria do processo de *La Tregua*, os líderes das *pandillas* tiveram acesso aos meios de comunicação para compartilhar suas opiniões. No dia 7 de dezembro, um líder da *pandilla* B-18 denunciava novamente o plano para boicotar a negociação. De igual forma, ele mostrava sua aversão ao nome de Municípios Santuários – este nome tinha criado uma

reação negativa na população pela origem religiosa que transmitia, e sugeriu a utilização do nome de Municípios Livres de Violência [MLV] (GARRETT, 2013, p. 46).

Quatro dias depois, em 11 de dezembro de 2012, a equipe mediadora se reuniu com os membros da Comissão de Segurança do Congresso Nacional para discutir um conjunto de reformas legais a fim de consolidar o processo. Entre as reformas, podem-se mencionar: 1) a reforma da LPMPAAONC, que bloqueava o envolvimento direto de qualquer tipo de projeto com *pandillas*; 2) a promulgação de uma lei transitória tanto para a reinserção das *pandillas* como para a entrega de seu arsenal; e 3) a criação de um fundo especial para financiar programas para as vítimas da violência e juventude em risco, assim como a reforma do código municipal para estabelecer 25% dos orçamentos municipais a programas de prevenção da violência (GARRETT, 2013, p. 47).

No dia 18 de dezembro, o ex-presidente Funes se pronunciou contra a abolição da LPMPAAONC, mas a favor de sua revisão. Segundo ele, a discussão tinha que se focar na capacidade de fazer a lei mais eficiente. Pelo outro lado, o recém nomeado Fiscal Geral da República, Luís Martínez, desde o início esteve contra toda reforma da lei, contra os municípios santuários e contra o processo de *La Tregua* em geral (GARRETT, 2013, p. 50; VALENCIA, 13 abril 2015).

Ao momento de finalizar o ano 2012, nove meses da publicidade de *La Tregua* e um ano e um mês desde seu início com a chegada do ministro Munguía Payés ao MJSP, alguns elementos já podiam ser identificados claramente. Em primeiro lugar, o número de homicídios tinha descido consideravelmente, passando de 4.371 em 2011 a 2.594 no ano seguinte, o que significava uma redução na taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes de 70,3 a 41,5. Esta diminuição de aproximadamente 60% levou a cidade de San Salvador do número 20 na lista de cidades mais violentas no mundo ao posto 44 em um ano (IUDOP, 2014, p. 4; PACHICO; DUDLEY, 29 March 2012; PNC, 25 ago. 2017).⁵¹

Em segundo lugar, a diminuição do número de homicídios não trouxe consigo a diminuição ao mesmo ritmo de outros tipos de crimes relacionados com as *pandillas*. Inclusive, a diminuição dos homicídios foi questionada através da argumentação de que as organizações criminais simplesmente escondiam os corpos de suas vítimas. Sem embargo, segundo dados oficiais, o número de denúncias de pessoas desaparecidas aumentou em 1%, passando de 1.115 em 2011 a 1.554 no ano de 2012, o que não explicaria o número total de homicídios prevenidos (PNC, 18 ago. 2017).

⁵¹ Para observar a tendência da taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes desde 1990 até 2012, consultar anexos, gráfico 10.

Em relação ao crime de extorsão, houve uma diminuição de 1,13%, passando de 3.285 casos no ano de 2011 a 2.893 em 2012. Apesar de não se poder comparar com a diminuição de homicídios, isso reflete uma situação levemente inferior. Não obstante, vale esclarecer que esta tendência é sobre o número de denúncias do crime, o que também pode significar um nível menor de confiança da população perante as organizações públicas (PNC, 18 ago. 2017; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 10; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 30).

Em terceiro lugar, o processo de negociação não significou a mudança radical da estratégia de policiamento ostensivo do governo. Durante o ano 2012, a PNC capturou 52.888 pessoas em todo o país, enquanto a FAES capturou a 33.000. Sem embargo, segundo o mesmo ex-presidente Funes, só 3% desse total é condenado por sentença judicial e cumpre pena privativa de liberdade (TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 19).

Em quarto lugar, o processo de *La Tregua* nunca teve legitimidade perante a população em geral. Em dezembro realizaram-se duas enquetes nas quais isso se refletia e aprofundava. A primeira, feita pelo IUDOP (2012, p. 3), dizia que 89,4% dos entrevistados tinham nada ou pouca confiança no processo, 66,4% acreditavam que havia pouca ou nenhuma redução na criminalidade e 44,5% diziam que a violência tinha aumentado (GARRETT, 2013, p. 48).

A segunda enquete, feita pelo Observatório Cidadão de FUSADES, refletia que 52,5% dos entrevistados ainda acreditavam que a violência e a insegurança eram os maiores problemas do país perante as questões econômicas e educativas. Por outro lado, 53,2% dos entrevistados responderam que as *pandillas* eram os maiores responsáveis da falta de segurança no país (ALAS DE FRANCO, 2016, p. 22).

A falta de legitimidade pode ser, pelo menos em parte, interpretada como resposta a um fator. *La Tregua* focou-se somente na diminuição dos homicídios durante 2012 e, no discurso inicial do governo, os homicídios que seriam prevenidos eram de membros das *pandillas* em guerra. No imaginário da população, as mortes prevenidas eram de *pandilleros*. Isso significa que, para a população, não era relevante a morte dos membros das organizações criminosas e que a percepção de sua segurança pessoal não aumentava pela diminuição de violência entre *pandillas* (WHITFIELD, 2013, p. 12).

Em quinto e último lugar, todo o processo de negociação baseava-se no objetivo a curto prazo da diminuição dos homicídios. Esta falta de visão a longo prazo criou o paradoxo que pedia às *pandillas* deixarem de cometer crimes sem mudar sua natureza criminal, ou

sem abandonar a organização (CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 206; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 193).

Por isso, um efeito do paradoxo foi a consolidação dos líderes históricos dentro da estrutura interna das *pandillas*, criando dinâmicas verticalizantes que utilizavam a violência como feramente de controle interno. E que inclusive levaram a autores a pensar em uma consolidação das relações das *pandillas* com o narcotráfico ou sua consolidação como atores políticos, situações não excludentes mutuamente (FARAH; PHILLIPS, 2013, p.3; ROQUE, 2017, p. 502; VAN DER BORGH; SAVENIJE, 2015, p. 189-190).

A segunda etapa de *La Tregua*: os municípios livres de violência

No início de janeiro de 2013, a CTCES anunciou oficialmente a implementação dos agora chamados MLV como segunda fase de *La Tregua*. O número inicial de municípios seria 10, porém, em questão de meses, expressaram que aumentariam a 18 municípios a nível nacional. Este processo de descentralização já tinha iniciado em municípios como Apopa, Aguilares e Cuscatancingo, refletindo a desorganização que existia devido ao envolvimento de diversos atores (CARBALLO, 2015, p. 202; GARRETT, 2013, p. 52; GÓMEZ ARÉVALO, 2016, p. 8; LOHMULLER, 2016, p. 8).

A assinatura dos chamados Pactos Locais pela Vida e Paz [PLVP] seria a forma através da qual os MLV seriam estabelecidos. Os compromissos que o documento continha remetiam aos requisitos estabelecidos pela equipe mediadora em novembro de 2012, e seu tempo de duração era indefinido, ficando ligado à vontade dos atores signatários. Isto significava que a proposta dos MLV apresentada pela equipe mediadora foi aplicada sem maiores reformas por parte da CTCES (GÓMEZ ARÉVALO, 2016, p. 8; LOHMULLER, 2016, p. 8; LÜERS, 2014, p. 43; REYNA, 2017, p. 26; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 13; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 26-27; WHITFIELD, 2013, p. 14).⁵²

Em 18 de janeiro, a CTCES apresentou os primeiros três municípios que seriam declarados como MLV. Na conferência de imprensa estavam a equipe mediadora, a Fundação Humanitária, a CTCES e os prefeitos dos três municípios – Ilopango, Santa Tecla e Quetzaltepeque. Da lista dos 18 municípios, chama à atenção que oito deles eram governados pelo partido FMLN, oito pelo partido ARENA e dois por coalizões partidárias, representando um apoio da iniciativa por parte dos principais partidos políticos em El Salvador (GARRETT, 2013, p. 54).

⁵² Para ler o conteúdo utilizado de forma padrão nos diversos PLVP, consultar anexo, figura 7.

No dia seguinte, as cinco *pandillas* envolvidas no processo de *La Tregua* publicaram o oitavo comunicado através de um *blog* eletrônico do jornalista Paolo Lüers. Entre os pontos relevantes, podem-se mencionar os seguintes: 1) o reconhecimento e apoio à CTCES pela apresentação dos primeiros MLV, adicionando, além dos três mencionados, o município de Sonsonate; e 2) as *pandillas* estavam trabalhando numa campanha de remoção de armamento nos 18 municípios selecionados e que, uma vez aprovada no Congresso a lei para entregar o armamento sem punição, as armas seriam entregues à equipe da OEA (GARRETT, 2013, p. 54; VALENCIA, 19 ene. 2012).

No dia 22 de janeiro, segundo o previsto no calendário da CTCES, o município de Ilopango foi nomeado oficialmente o primeiro MLV. Usualmente, a declaração era feita em um espaço público, com a presença do prefeito, de líderes das *pandillas* com células locais, de representantes de organizações locais, da equipe mediadora e, na maioria das ocasiões pelo ministro ou vice-ministro do MJSP. Depois da assinatura do pacto, o ministro Munguía Payés anunciava que o processo tinha se transformado de “uma trégua entre *pandillas* a um processo de paz”. Para financiar a primeira fase da descentralização do processo, o governo tinha uma estimativa de precisar de aproximadamente 74 milhões de dólares estadunidenses (CANO; RODIJO, 2016, p. 132; CARBALLO, 2015, p. 205; GARRETT, 2013, p. 55-56; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 29; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 28-30).

No mesmo dia, foi constituída formalmente a Fundação Humanitária. Como se adiantava, a organização escolheu como seu diretor Antonio Cabrales. Ela estabeleceu um alvo de coletar 70 milhões de dólares estadunidenses para financiar seus projetos em apoio a *La Tregua*. A cerimônia de assinatura do documento fundacional foi feita nas oficinas de FUSADES, com a presença do ministro Munguía Payés, de Fabio Colindres, do procurador de defesa dos direitos humanos e do Núncio apostólico. No dia a dia, seus principais funcionários foram Raúl Mijango e uma equipe de jovens membros das *pandillas* que trabalhavam na prevenção de conflitos locais entre células organizativas das *pandillas* (CANO; RODIJO, 2016, p. 132; GARRETT, 2013, p. 55-56; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 11; WHITFIELD, 2013, p. 14).

No dia 24 de janeiro foi emitida uma advertência de viagem por parte do Departamento de Estado dos Estados Unidos. O documento se baseava em informação anterior ao início de *La Tregua*. Nele, aconselhava-se aos visitantes estadunidenses estarem vigilantes e viajar em grupos de dois ou mais pessoas, assim como reconhecia a redução dos homicídios pela negociação e questionava sua sustentabilidade e seu impacto reduzido em crimes como roubos e extorsões (GARRETT, 2013, p. 57).

Esta advertência criou uma série de reações negativas por parte do governo salvadorenho. O ministro Munguía Payés expressou que estava “surpreendido” porque, em anos anteriores, quando a taxa de homicídios era maior, nunca foi emitido este tipo de comunicado. De igual forma, ressaltou que a informação utilizada para criar essa advertência era do período anterior a *La Tregua*. No mesmo dia, 24 de janeiro, o plano da CTCES seguiu com seu cronograma. O município de Santa Tecla foi nomeado como o segundo MLV mediante ato público (GARRETT, 2013, p. 57).

Ainda em 24 de janeiro, líderes das cinco *pandillas* envolvidas no processo de negociação foram deslocados de suas prisões ao CP La Esperanza. O motivo desta mobilização temporária era dar uma conferência de imprensa em conjunto com a equipe mediadora. Nesse sentido, pelo transcurso da tarde foi lido o nono comunicado das *pandillas* (GARRETT, 2013, p. 59; VALENCIA, 28 ene. 2013).

Entre os elementos relevantes, podem-se mencionar que: 1) o alerta de viagem apresentava informações com datas de 2010-2011, e o país tinha assistido a grandes mudanças no ano 2012, assim como também se recusavam a pensar que existiam interesses privados por trás do documento; 2) as *pandillas* entendiam as razões pelas quais os Estados Unidos não queriam apoiar *La Tregua*; e 3) convidavam todos os turistas do mundo a visitar El Salvador, expressando que as organizações criminosas tinham a ordem de não incomodar os estrangeiros no país (GARRETT, 2013, p. 59; VALENCIA, 28 ene. 2013).

Depois da tensão entre o governo de El Salvador e dos Estados Unidos diminuir, são nomeados os MLV seguintes. O terceiro município é Quetzaltepeque, liderado por um prefeito de ARENA; e o quarto município é Sonsonate. Nesta ocasião esteve presente o ex-secretário de segurança multidimensional da OEA, Adam Blackwell, transmitindo a percepção de que o processo estava sendo rapidamente institucionalizado pelo governo, por partidos políticos e por organismos internacionais (GARRETT, 2013, p. 61).

No dia 7 de fevereiro de 2013, a ex-embaixadora Mari Carmen Aponte comunicou que o governo dos Estados Unidos não respaldaria economicamente os MLV. Sem embargo, argumentou que a advertência de viagem foi emitida como responsabilidade perante os cidadãos estadunidenses e que não afetaria as relações diplomáticas bilaterais entre ambos os países. Cinco dias depois, foi anunciado um projeto de prevenção da violência financiado pela agência de cooperação dos Estados Unidos de 42 milhões de dólares. Sob o nome de SolucionES, o projeto não trabalharia em nenhum MLV (GARRETT, 2013, p. 61).

Neste momento, parecia que o processo de negociação estava em uma contradição: a consolidação das posturas a favor e contrárias. No dia 14 de fevereiro, o Congresso aprovou

a lei temporária para a entrega voluntária de armas, munições e explosivos; agora as *pandillas* podem entregar seu armamento sem consequências legais. Para finais do mês, o número de municípios na lista de espera a serem declarados MLV aumentou a aproximadamente 60, apesar de o governo esclarecer que não tinha os fundos necessários para executar projetos em cada um deles (GARRETT, 2013, p. 64).

No mês de março a declaração de MLV seguiu seu cronograma. No dia primeiro é declarado o Puerto La Libertad. Neste mesmo mês, chega o aniversário de *La Tregua*, celebrado em duas ocasiões. A primeira no dia 4 com alguns rituais religiosos feitos na prisão de Ciudad Barrios e de Gotera simultaneamente (GARRETT, 2013, p. 66).

A segunda celebração é feita no mesmo dia estabelecido para o aniversário: 9 de março. Nesse dia é lido no CP de La Esperanza o décimo comunicado das *pandillas*, e nesta ocasião também foram signatários os privados de liberdade comuns. Nele podem-se destacar os seguintes pontos: 1) que o processo de trégua originado pela MS-13 e B-18 mediante a facilitação de Fabio Colindres e Raúl Minjango tinha cumprido um ano de seu início; 2) uma enumeração dos êxitos obtidos segundo as *pandillas* na área da ordem pública através do processo; e 3) a entrega voluntária de 267 armas à equipe da OEA (VALENCIA, 11 marzo 2013).

No mesmo dia, aconteceu a declaração de Apopa como o sexto MLV. Nesse ato, aconteceu a entrega das armas prometidas pelas *pandillas*. De igual forma, o aumento do apoio dos prefeitos do partido político ARENA começa a incomodar internamente. O já nomeado candidato presidencial do partido para as eleições de 2014 discorda do apoio ao processo, chamando-o de um erro pelo fato de “empoderar as *pandillas*”. Também chama à atenção todo o esforço por parte dos diversos atores para forçar a periodização do processo, estabelecendo o início a partir de 9 de março, e não em 22 de novembro com a chegada ao MJSP de Munguía Payés (GARRETT, 2013, p. 69).

No dia 11 de março, sempre no marco do aniversário, o secretário geral da OEA visitou El Salvador como uma mostra de apoio ao processo. Ele fez ênfases na diminuição da taxa de homicídios como prova do êxito de *La Tregua*. De igual forma, o antigo crítico, o padre Antonio Rodriguez, também se incorporou no processo como mostra de apoio (DUDLEY, 2013, p. 25; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 11).

Três dias depois, em 14 de março de 2013, o ministro Munguía Payés viajou a Washington para apresentar o processo de negociação perante *think tanks* e acadêmicos. De igual forma, aproveitou para apresentá-lo na embaixada de El Salvador nos Estados Unidos ao congressista James McGovern e à Secretária Assistente de Relações para o Hemisfério

Ocidental, Roberta Jacobson. Esta última funcionária mencionou que revisariam a política de segurança perante El Salvador. Depois dessa reunião, apesar de não receber apoio dos Estados Unidos, o país do norte optou por guardar silêncio sobre os assuntos relacionados a *La Tregua* (GARRETT, 2013, p. 71; WHITFIELD, 2013, p. 15).

Estas diversas ações que aconteceram no mês de março apresentavam a imagem de uma maior aceitação por parte de atores-chave nos âmbitos nacional e internacional. Sem embargo, o processo ainda não conseguia convencer os cidadãos em geral. No mesmo mês, 55% dos salvadorenhos entrevistados na enquete do jornal La Prensa Gráfica [LPG] (10 mar. 2013) ainda não aprovavam negociar com as *pandillas*, ou pelo menos não estavam seguros sobre isso.

No mês seguinte, no dia 5 de abril de 2013, foi feito público o décimo primeiro comunicado das *pandillas*. Foi lido no CP de San Vicente, um pouco antes de o município onde se encontra essa prisão ser declarado MLV. Entre os pontos mais relevantes, podem-se mencionar os seguintes: 1) que, com o propósito de contribuir à construção de um clima de paz, as *pandillas* iniciariam uma campanha nacional de remoção de grafites, pedindo, para isso, o apoio dos governos municipais e organizações não governamentais com os materiais, assim como o apoio da PNC para facilitar o trabalho; e 2) o oferecimento de conceder depoimentos de vida por parte dos membros das *pandillas* em universidades, igrejas e centros educativos para evitar que mais jovens ingressassem no fenômeno da violência e criminalidade, assim como para dar a conhecer as circunstâncias particulares que os levaram a esse tipo de vida (VALENCIA, 7 abril 2013).

Sempre no início do mês, a OEA financiou uma visita do CTCES a Washington. Nessa viagem estavam presentes o ministro Munguía Payés, Fabio Colindres e o diretor da Fundação Humanitária, Antonio Cabrales. Esta visita teve dois propósitos, sendo o primeiro formalizar um acordo de cooperação entre o Estado salvadorenho e a OEA em apoio ao processo de negociação, concretizado no dia 8 de abril (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 22; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 14). E o segundo objetivo era continuar com as reuniões iniciadas no mês anterior pelo ministro Munguía Payés com oficiais do executivo dos Estados Unidos, assim como com o congresso, representantes de organismos internacionais e think tanks de pensamento, a fim de tentar convencer em Washington que *La Tregua* era uma iniciativa de redução dos homicídios que valia a pena apoiar (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 11; WHITFIELD, 2013, p. 15).

Dias depois da visita do CTCES, o ex-presidente Mauricio Funes visitou Washington para continuar com a campanha para procurar apoio. Ele teve duas reuniões importantes, a

primeira com representante do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nessa reunião o ex-presidente apresentou *La Tregua* como a estratégia mais eficiente de redução dos homicídios na América Latina, conseguindo uma redução de aproximadamente 52% em um ano. A segunda reunião foi com o secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry, na qual também procurou apoio para o processo (TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 13-14; WHITFIELD, 2013, p. 15; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 33).

Sem embargo, uma reclamação a nível nacional direcionada ao ex-presidente por parte dos prefeitos dos MLV representava sua falta de apoio interno ao processo. Nesse sentido, a meados de abril e depois das reuniões em Washington, o ex-presidente apresentou sua maior ação de apoio a *La Tregua*. Isto foi feito através do Programa de Apoio Temporal ao Ingresso [PATI], ele consistia em um programa de transferência monetária condicionada com uma mensalidade de 100 dólares estadunidenses. Apesar de não existirem cifras concretas, há estimativas de ter beneficiado ao redor de 750 membros das *pandillas* em municípios como Quetzaltepeque, Ilopango e San Martin (HERNÁNDEZ-ANZORA, 2014, p. 12; REYNA, 2017, p. 26; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 30).

Sobre a aplicação dos MLV como segunda fase de *La Tregua* e como processo de descentralização dos acordos, podem-se mencionar algumas valorações sobre seus resultados. Os dados estatísticos revelam que não existiu um deslocamento de delitos de homicídios em direção a delitos como desapareção ou roubos no MLV. De igual forma, não existiu uma diferença relevante entre a diminuição dos homicídios entre os municípios em geral, e os MLV (KATZ; AMAYA, 2015, p. 6; KATZ; HEDBERG; AMAYA, 2016, p. 7).

Sem embargo, os dados apontam que a diminuição dos homicídios neste período não foi de maneira homogênea. Os municípios onde se teve uma maior diminuição eram aqueles onde existia um maior número de membros das *pandillas* dentro da prisão para cada 100 mil habitantes. Esta tendência foi principalmente marcada quando os *pandilleros* eram membros da MS-13, o que reflete a maior institucionalização desta última organização criminosa perante as duas facções do B-18 (KATZ; AMAYA, 2015, p. 6; KATZ; HEDBERG; AMAYA, 2016, p. 7).

Por outro lado, existiu uma percepção por parte dos prefeitos que a declaração como MLV criava uma situação mais favorável para a reintegração do tecido social e econômico. Dois exemplos paradigmáticos dessa situação são Ilopango e Zacatecoluca. Em ambos se criaram projetos comunitários que incluíam membros das *pandillas* e levaram ao aumento

da confiança da população em geral, assim também da diminuição de delitos como roubo e extorsão (INTERPEACE, 2014, p. 11; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 20).

Existem também exemplos sobre como os MLV criaram uma rede de relações entre os funcionários municipais e os membros das *pandillas* que geravam atos criminais. Um exemplo paradigmático sobre isto foi o município de Apopa, no qual o prefeito criou um sistema ilegal de pagamento e apoio à *pandilla* B-18R, inclusive chegando a negociar seu apoio nas eleições municipais em troca de mais benefícios (AVELAR, 13 jun. 2016).

Como pode-se observar, os MLV pretendiam atingir o caráter descentralizado da estrutura interna das *pandillas*. Não obstante, isto adicionava um conjunto de elementos fora do controle da equipe mediadora e do CTCES, entre os quais se mencionam a liderança local e ética na função pública dos prefeitos, a coesão e a liderança dos membros locais das células das *pandillas*, a taxa de encarceramento dos membros das *pandillas* nesse território, o apoio das organizações locais e de cidadãos em geral e a capacidade de execução de projetos em benefício dos membros das *pandillas* e das pessoas em geral.

Com base nas experiências negativas, funcionários como o ex-fiscal geral, Luís Martínez, argumentavam contra do processo. Inclusive chegaram a nomeá-la como “um pacto hipócrita” numa entrevista em televisão nacional no canal 12 a finais de abril. Sem embargo, pode-se mencionar que o processo teve tanto resultados positivos como negativos, e até o momento não seria possível defini-lo somente por uma das duas partes (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 15; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 32).

O início do fim de *La Tregua*

No início do mês de maio, *La Tregua* começava a sofrer ataques pelo aumento da polarização do ambiente político ao redor das eleições presidenciais de fevereiro de 2014. Em contestação a isso, no dia 8 de maio as *pandillas* compartilharam no CP de Chalatenango, antes da declaração de Nueva Concepción como MLV, seu décimo segundo comunicado, nesta ocasião em conjunto com os internos comuns (VALENCIA, 13 mayo 2013).

Entre os principais elementos de seu conteúdo podem-se mencionar: 1) que as *pandillas* não têm como objetivo se transformar em uma força política eleitoral, mesmo que as pessoas que não tenham causas pendentes com a lei possam fazê-lo e que em outros países privados de liberdade podem votar dentro dos CP; 2) o aviso aos partidos políticos, e especificamente aos candidatos à presidência e vice-presidência, de que eles têm a vontade

de continuar o processo de negociação sem importar os resultados das eleições, e para isso solicitam não “politizar” *La Tregua*; e 3) o chamado aos candidatos para fazer um debate perante as *pandillas*, seja dentro ou fora dos CP, para apresentar suas propostas de política em prevenção e luta contra a violência (VALENCIA, 13 mayo 2013).

Três dias depois, 11 de maio de 2013, a Conferência Episcopal denunciou através de um documento exposto em uma apresentação pública sua negativa perante *La Tregua*. Sua razão para mudar de postura era que, depois de um ano, o processo não tinha produzido os benefícios esperados para a “população honrada e trabalhadora”. Assim, também nomeou as ações das *pandillas* como terrorismo e a falta de sustentabilidade e credibilidade do processo de negociação (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 20; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 24; WHITFIELD, 2013, p. 15; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 32).

No dia seguinte ao comunicado, o candidato presidencial do partido ARENA, Norman Quijano, distanciou-se de *La Tregua*, condenando o trato que o governo estava firmando com os membros das *pandillas*, e sua falta de capacidade de proteger os “cidadãos honrados”. Nos dias seguintes, tanto o candidato presidencial do partido FMLN, Salvador Sanchez Cerén, como do partido Grande Aliança pela Unidade Nacional [GANU], Antonio Saca, distanciam-se publicamente do processo – o candidato deste último partido foi presidente da República no período de 2004-2009 através do partido ARENA, posteriormente foi expulso e ajudou a formar um novo partido político, sem estar formalmente afiliado (VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 32).

Por outro lado, a opinião pública da sociedade salvadorenha piorou a respeito dos meses anteriores. Segundo a enquete feita pelo IUDOP (2013), 83,1% da população tinham pouca ou nenhuma confiança em *La Tregua*. De igual forma, 72,6% da população acreditavam que o processo não tinha diminuído ou havia diminuído pouco (IUDOP, 2013; VALENCIA, 13 abril 2015).

Apesar das respostas negativas, o ex-presidente Funes apoiou de forma pública o trabalho do ministro Munguía Payés. No dia 15 de maio, comprometendo-se a reorientar fundos para os MLV, os quais deviam ser executados através de projetos de prevenção da violência e reinserção de membros das *pandillas* (CANO; RODIJO, 2016, p. 133; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 12).

Neste contexto de crítica ao processo de *La Tregua*, no dia 17 de maio aconteceu um sucesso que marcou relevantemente. Através da resolução 4-2012 da SC/CSJ, declaravam-se inconstitucionais os acordos executivos 535-2011 e 30-2012, mediante os quais foram

nomeados como ministro de justiça e segurança pública e diretor da PNC, os militares aposentados Munguía Payés e Francisco Salinas respectivamente (CANO; RODIJO, 2016, p. 133; CARBALLO, 2015, p. 205; CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 207; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 12-13; ICG, 2017c, p. 19; IUDOP, 2014, p. 41, 108; LOHMULLER, 2016, p. 9-10; MARTÍNEZ, 2013, p. 6; REYNA, 2017, p. 24; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 14; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 33; WHITFIELD, 2013, p. 15).

A razão, segundo a resolução da SC/CSJ, foi que o caráter de militar – apesar de estar aposentado – fazia incompatível o exercício de funções de direção na área da segurança pública. Isto por violentar o princípio constitucional de separação da segurança nacional e segurança pública. Com esta decisão afastava-se o arquiteto e operador político de alto nível de *La Tregua*, o ministro Munguía Payés, assim como demonstrava a fragilidade do processo no momento de se basear na liderança de um funcionário público em particular (CANO; RODIJO, 2016, p. 133; CARBALLO, 2015, p. 205; CRUZ; DURÁN-MARTÍNEZ, 2016, p. 207; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 12-13; ICG, 2017c, p. 19; IUDOP, 2014, p. 41, 108; LOHMULLER, 2016, p. 9-10; MARTÍNEZ, 2013, p. 6; REYNA, 2017, p. 24; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 14; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 33; WHITFIELD, 2013, p. 15).

No dia seguinte, 18 de maio de 2013, no CP La Esperanza, as *pandillas* faziam público seu décimo terceiro comunicado. Nesta ocasião, além das 5 *pandillas* e dos internos comuns, adicionaram-se como signatários os *pandilleros* em situação de retiro. O comunicado foi uma reação expressa ao afastamento do cargo de Munguía Payés e Francisco Salinas por parte da SC/CSJ, e foi apoiado pelo mediador Raúl Mijango (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 13; VALENCIA, 22 mayo 2013).

Entre os pontos mais relevantes de seu conteúdo, podem-se mencionar os seguintes: 1) o conhecimento por parte das *pandillas* da sentença da SC/CSJ através da qual se exige o afastamento do ministro Munguía Payés e do diretor Francisco Salinas; 2) o entendimento de que a sentença é de estrito cumprimento e a certeza de que os funcionários vão cumpri-la com disciplina e humildade; 3) apesar do reconhecimento das faculdades da SC/CSJ, os *pandilleros* não reconhecem sua adição aos grupos interessados em fazer fracassar o processo de negociação; e 4) a confiança perante o ex-presidente Mauricio Funes com respeito à escolha de nomear novos funcionários que estejam comprometidos no seguimento de *La Tregua* (VALENCIA, 22 mayo 2013).

Em cumprimento da sentença, no dia 28 de maio de 2013, o ex-presidente Funes fazia as mudanças dentro do governo. Ele nomeou como novo ministro do MJSP o economista Ricardo Perdomo, até esse momento diretor do OIE. Como novo diretor da PNC foi nomeado Rigoberto Pleitez, até então diretor da Direção Geral de Migração e Estrangeiros. Pelo outro lado, Munguia Payés passou a ser de novo ministro da defesa nacional, e o coronel Francisco Salinas foi nomeado o novo diretor do OIE (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 14; IUDOP, 2014, p. 108; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 14; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 35).

Em termos fáticos, significava uma rotação dos cargos chaves dentro do círculo de confiança do ministro Munguía Payés. E foi interpretado como uma medida para continuar com o processo de *La Tregua*. Sem embargo, apesar do envolvimento direto no processo por parte de Ricardo Perdomo no organismo de inteligência, ele argumentava que a negociação não era mais sustentável no período eleitoral pelo alto custo político que gerava perante uma população cética (CARBALLO, 2015, p. 205; IUDOP, 2014, p. 108; LÜERS, 2014, p. 44-45; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 35).

No dia seguinte após sua nomeação como ministro, aconteceu um fato que deixaria clara sua postura. No dia 29 de maio dois líderes históricos das principais *pandillas* saíram do sistema penitenciário e foram a uma entrevista dentro de uma das igrejas evangélicas mais influentes do país. Esta entrevista foi coordenada pelo jornalista Paolo Lüers e executada pelo pastor Edgar Bertrand filho. Além disso ela foi transmitida através de televisão aberta como uma tentativa para humanizar o perfil das *pandillas* perante a população em geral (CANO; RODIJO, 2016, p. 133-134; GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 14; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 15).

Ao contrário dos resultados esperados, iniciou-se uma avalanche de críticas sobre a violação dos protocolos de segurança do sistema penitenciário. Como resultado, o novo ministro Ricardo Perdomo fez uma conferência de imprensa nos dias seguintes. Nela expressava que os privilégios que as *pandillas* tinham com o ministro anterior acabariam, e como primeira mostra sobre isso destituiu o diretor Nelson Rauda da DGCP. Posteriormente, o vice-ministro Douglas Moreno renunciou ao cargo argumentando razões pessoais (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 14; ROQUE, 2017, p. 510; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 15).

A partir desse momento, as condições de vida dos líderes das *pandillas* na prisão e as facilidades operativas dos mediadores foram progressivamente diminuindo. Isto causou problema na gestão diária de *La Tregua*, atrasando os processos de tomada de decisão e

comunicação entre a estrutura de liderança na prisão e as estruturas operativas das *pandillas* nas comunidades. Devido a estas circunstâncias de inoperabilidade, alguns autores identificam este mês com o final de *La Tregua*, mas é pertinente mencionar que, no lugar de ser o fim, foi o início de um processo progressivo de desmontagem (CANO; RODIJO, 2016, p. 133-134; LOHMULLER, 2016, p. 10; LÜERS, 2014, p. 37, 42; MARTÍNEZ, 2013, p. 6; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 15; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 35; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 33).

Por outro lado, o ministro Perdomo apresentou uma nova estratégia operativa no âmbito da ordem pública. Ele fez a proposta de criação de uma Comissão Nacional de Diálogo, da qual participariam diversos atores locais sem incluir as *pandillas*. Para o novo ministro, elas estavam transformando-se em atores políticos com crescentes vínculos com o narcotráfico, uma postura até esse momento utilizada pelos setores opostos ao processo (TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 16 VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 36).

Depois dessas mudanças, o ex-presidente Mauricio Funes expressou através de um comunicado de imprensa que *La Tregua* era um processo exclusivamente entre as *pandillas*, argumentando que seu governo não tinha negociado com criminosos nem outorgado privilégios. De igual forma, remarcava que sua política de segurança pública estava constituída pela “repressão e persecução da criminalidade”. Sem embargo, questionado posteriormente, o ex-presidente acusou diversos atores como os responsáveis de bloquear o processo de negociação como estratégia de redução dos homicídios (RAUDA ZABLAH, 8 feb. 2016; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 15).

Segundo Tager e Aguila Umaña (2013, p. 17), esta crise refletia dois elementos que caracterizavam a gestão governamental de *La Tregua*. Por um lado, a falta de clareza a respeito do papel e de responsabilidades do governo dentro do processo de negociação. Pelo outro lado, esta confusão gerou respostas divergentes ou contraditórias entre os distintos atores interessados e envolvidos na iniciativa, afetando a governabilidade do processo.

Para finais de maio e princípios junho, assim como a diminuição dos homicídios com apoio ao processo de negociação, com a retirada do apoio do governo, o número de homicídios começou a aumentar, fechando o mês de maio com 174 homicídios e aumentando a 186 para o mês de junho. Essas cifras continuaram aumentando ao longo dos próximos meses e mostrava o papel chave da participação do governo em *La Tregua*

(HERNÁNDEZ-ANZORA, 2014, p. 19; PNC, 25 ago. 2017; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 34).⁵³

Segundo Paolo Lüers (2014, p. 37), desde primeiro de junho, o governo, além de deixar de apoiar o processo, iniciou uma estratégia para deslegitimar os mecanismos utilizados na negociação. Estas ferramentas eram o conjunto de facilidades que a equipe mediadora tinha para fazer seu trabalho. Entre algumas, podem-se mencionar a capacidade de entrar nos CP sem cumprir com todos os protocolos de segurança, a mobilização dos líderes das *pandillas* para realizar reuniões conjuntas e os canais de comunicação da estrutura de liderança nas prisões com as estruturas operativas das *pandillas* no território.

Chegou-se a identificar o mês de junho como a última data na qual se realizaram reuniões conjuntas entre todas as *pandillas* envolvidas no processo e a equipe mediadora. Esta situação criou o contexto para a construção de uma estrutura de liderança fora das prisões como resposta à necessidade de tomada de decisões agis. Novamente, a estratégia do governo gerava uma transformação interna na estrutura e na dinâmica das *pandillas* (LÜERS, 2014, p. 45; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 37).

Por outro lado, o incremento de homicídios de membros da PNC levou o ministro Ricardo Perdomo a uma situação de muita pressão. Como resposta, ele argumentou que aplicaria a lei antiterrorismo a todos os atentados contra a vida dos funcionários públicos e que identificava o aumento de homicídios como uma medida de pressão das *pandillas* para o governo voltar à mesa de negociação, questão que não aconteceria segundo ele (HERNÁNDEZ-ANZORA, 2014, p. 15; MARTÍNEZ; SANZ, 4 jul. 2013).

Questionado sobre essa suposta nova estratégia de pressão das *pandillas*, Raúl Mijango negou que existisse um plano para desestabilizar o governo. Descreveu o contexto como uma “degeneração temporal do processo” devido a uma campanha midiática negativa das mudanças dentro do MJSP e das novas medidas que dificultam a comunicação e coordenação das estruturas em prisão com as estruturas em liberdade das *pandillas*. Sem embargo, ainda que sem seu apoio explícito, existiu um plano para pressionar o governo por *pandillas* segundo uma testemunha com critério de benefício (AVELAR, 11 agos. 2017; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; MARTÍNEZ; SANZ, 4 jul. 2013).

De igual forma, ele não admitia que o atual contexto fosse uma ruptura do processo porque não existia a ordem dos líderes históricos das *pandillas* para isso acontecer. Finalmente, sobre a questão dos privilégios argumentou que eram condições mínimas para

⁵³ Para observar a evolução mensal dos homicídios em El Salvador para o período de 2011-2013, consultar apêndice, quadro 4.

que a equipe mediadora conseguisse fazer seu trabalho e fazia parte das faculdades que os privados de liberdade tinham por direito (MARTÍNEZ; SANZ, 4 jul. 2013).

Nas semanas seguintes, afrontado ao aumento contínuo dos homicídios, o ministro Ricardo Perdomo mudou novamente a política de segurança pública. Ele expressou seu compromisso com a negociação entre *pandillas*, incorporando-a à sua estratégia. Parecia que o plano de pressão tinha funcionado. Sem embargo, disse ainda que não iria cooperar com os líderes das *pandillas*, e somente falaria com os líderes que deixassem as organizações criminosas. Isto plantou uma mudança de fundo com respeito às condições iniciais de negociação (VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 34).

De igual forma, o ministro Perdomo expressou que não tinha a confiança para trabalhar com a estrutura criada antes de sua chegada ao ministério e que criaria uma estrutura nova de mediação com as *pandillas*. Nesse sentido, reconhecendo a importância do diálogo com os líderes das *pandillas* em prisão, e com o bloqueio dos mediadores Raúl Mijango e Fabio Colindres, designou o padre Antonio Rodriguez como seu mediador com as estruturas em prisão (MARTÍNEZ, 2013, p. 6; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 34-35).

A tentativa de substituir o processo de negociação anterior por uma nova iniciativa sob diferentes parâmetros, assim como os comentários do ministro Perdomo sobre a possibilidade de investigar os funcionários envolvidos antes de sua chegada ao ministério, ligou os alarmes da estrutura anterior. Segundo um processo judicial posterior, no dia 12 de julho de 2013, seis computadores que continham informação sobre as visitas nas prisões aos líderes das *pandillas* foram levados à manutenção técnica. A informação dos computadores foi apagada sob a justificativa de ter “formatado e instalado novos sistemas operativos”. Isto refletia uma possível estratégia para encobrir ações ilícitas ocorridas até junho de 2013 no processo de negociação (AVELAR, 8 agos. 2017).

No dia 17 de julho foi declarado o município de Zacatecoluca como o décimo primeiro MLV. Diferentemente do estabelecido nos planos do CTCES, este seria o último dos municípios a se integrarem nesta iniciativa. Mesmo assim, o ministro Perdomo argumentava que os MLV seguiam funcionando e não tinham, contudo, apoio político e econômico, cenário que piorou com a retirada progressiva do apoio da OEA e da União Europeia (TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 13; VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 37).⁵⁴

⁵⁴ Para ter acesso à lista dos 11 MVL e sua data de inclusão no processo, consultar apêndice, quadro 5.

Vale mencionar que não se teve acesso aos 11 PLVP em que se declaravam os MLV por parte dos atores locais. Segundo as respostas obtidas através da LAIP, três facilitaram o documento, três declararam a informação como inexistente e cinco não responderam à petição de acesso à informação pública. Para poder se aprofundar nas razões desses resultados, houve uma audiência no Instituto de Acesso à Informação Pública [IAIP] sobre o caso com referência número V278A-2017 (PREFEITURA SAN VICENTE, 18 sep. 2017).

Na audiência do IAIP, a qual tem natureza vinculante e cujos depoimentos são tratados como informação oficial do governo, obteve-se acesso a informação suficiente para levantar uma hipótese. Segundo os depoimentos do prefeito de San Vicente, a prefeitura fez parte do processo de *La Tregua* como petição dos membros das *pandillas*, e pela confiança que o processo tinha nesse momento – essa prefeitura foi declarada MLV antes do afastamento do cargo do ministro Munguía Payés. Foi a equipe mediadora a encarregada de organizar o dia e hora da declaração. O documento que foi assinado fazia parte de um livro que pertencia a Raúl Mijango e, por essa razão, apesar de a prefeitura participar, não há nenhum documento que comprove essa ação (PREFEITURA SAN VICENTE, 18 sep. 2017).

Com base no anterior, a hipótese que se levanta é a seguinte. Esta forma de organizar as declarações dos MLV foi parte de uma estratégia de encobrimento do processo. Apesar de serem públicos os eventos e o envolvimento dos diferentes atores, tinha-se o cuidado para deixar o menor número de provas físicas e documentais que poderiam ser utilizadas em processos judiciais futuros. Os PLVP aos quais se teve acesso foram o primeiro, o quarto e o nono MLV, e não há provas suficientes para comprovar a hipótese sobre este ponto em específico do presente estudo.

Para o mês de agosto o cenário nacional estava se focando nas eleições presidenciais de fevereiro de 2014. Segundo o artigo 169 do Código Eleitoral, a convocatória a eleições deve ser feita pelo menos quatro meses antes do processo eleitoral. Para o caso das eleições presidenciais, a propaganda eleitoral é permitida, segundo o artigo 170 do mesmo código, desde quatro meses antes das eleições. Sem embargo, desde este mês em diante, tanto o ministro Perdomo como o ex-presidente Funes dirigiam suas ações com base nos cálculos eleitorais (EL SALVADOR, 26 jul. 2013; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 35).

No mês de setembro a iniciativa governamental PATI foi alvo de controvérsias. Uma parte do projeto era financiado por fundos dos Estados Unidos, e a embaixada no país anunciou a suspensão da ajuda financeira em seis municípios. O argumento era que existiam erros técnicos que levaram à suspensão dos fundos. Sem embargo, os seis municípios

afetados faziam parte da iniciativa dos MLV (EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS, 06 sep. 2013; SANTOS, 7 sep. 2013).

Como uma medida paliativa, o ex-presidente Funes reorientou fundos do orçamento geral para poder cumprir com as responsabilidades financeiras em cada município. Questionado posteriormente, ele argumentou que não havia elementos para saber se os indivíduos selecionados no programa faziam ou não parte das *pandillas*. De igual forma, mencionou que os responsáveis finais de selecionar os beneficiários eram os prefeitos, e se dentro da lista existiam membros das *pandillas*, eram eles os responsáveis (RAUDA ZABLAH, 8 feb. 2016).

No dia 20 de setembro, na cidade chamada Ciudad Delgado no departamento de San Salvador, Raúl Mijango leu o décimo quarto comunicado das *pandillas*. Ele foi assinado pelas cinco *pandillas* participantes na negociação, pelos internos comuns e pelos membros das *pandillas* aposentados. Este comunicado é feito público com quatro meses de distância do último comunicado anterior (VALENCIA, 20 sep. 2013).

No seu conteúdo, podem-se mencionar os seguintes pontos relevantes: 1) a vontade por parte das *pandillas* de continuar o processo de *La Tregua*, interpretado por eles como a única forma de resolver a situação da violência no país; 2) o apoio à decisão do ex-presidente Funes de financiar o programa PATI nos seis municípios sem financiamento; 3) o chamado aos candidatos presidenciais porque, quem quer seja eleito, eles estão dispostos a contribuir na redução dos homicídios no seu governo; 4) que, diferentemente das eleições anteriores, nesta ocasião os líderes das *pandillas* fazem um chamado a seus membros em liberdade e famílias a participar do processo eleitoral de forma pacífica; e 5) que eles estão fazendo todo o possível para manter o processo vivo, porém, devido às circunstâncias desfavoráveis, está sendo difícil, e um exemplo disso foi o vazio de comunicação involuntário que se teve durante meses (VALENCIA, 20 sep. 2013).

Como pode-se observar, não obstante, foram as *pandillas* um dos primeiros atores a pedir a exclusão de *La Tregua* dos debates político eleitorais e, posteriormente, tentavam-se adicionar ao contexto eleitoral, deixando claro que era inevitável a influência das eleições no processo de negociação (GUTIÉRREZ; JOVEL; SÁNCHEZ, 2013, p. 50).

Em contextos violentos, os cidadãos têm uma tendência a preferir as propostas que procuram “ordem”, ainda que em detrimento dos direitos humanos. Para o caso de El Salvador, os principais partidos políticos identificaram isto em eleições passadas, o que levou historicamente a propostas de populismo punitivo. E devido à falta de legitimidade de *La Tregua* perante a população, ela se transformou neste contexto em um custo político que

nenhum ator quis assumir de forma pública (CANO; RODIJO, 2016, p. 134; HERNÁNDEZ-ANZORA, 2014, p. 16; ICG, 2017c, p. 22; LOHMULLER, 2016, p. 9; MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; TAGER; AGUILAR UMAÑA, 2013, p. 23; VAN DEN BOOGERT, 2015, p. 42).

O impacto do período eleitoral em *La Tregua*

Para o mês de outubro a campanha eleitoral dos diferentes partidos políticos já tinha iniciado. Neste contexto, o ministro Perdomo apresentou três propostas de reforma ao Código Penal. As reformas estavam direcionadas a aumentar a “proteção” dos funcionários ligados às tarefas de segurança pública. Como exemplo destas pode-se mencionar que a detenção por motivos de violação dos direitos de possíveis criminosos por parte de policiais ou militares não ia ocorrer em prisões ordinárias, e os agentes seriam detidos em delegações policiais ou unidades militares (IUDOP, 2014, p. 39).

No mês seguinte, no dia 20 de dezembro de 2013, foi feito público o décimo quinto comunicado das *pandillas*. Nesta ocasião, não eram mais signatários os membros aposentados das *pandillas*. No seu conteúdo, podem-se identificar os seguintes pontos relevantes: 1) que os líderes das *pandillas* têm demonstrado o cumprimento de sua palavra ao momento de manter vivo o processo de negociação; 2) que sua vontade para seguir no processo de diminuição da violência no país não mudou; e 3) o que tem mudado é a atitude dos funcionários públicos a respeito do apoio e compromisso perante o processo e os MLV, chegando inclusive a fazerem propostas que não podem ser aceitas pelas *pandillas* por questões éticas (VALENCIA, 20 nov. 2013).

Para finais do ano 2013, no mês de dezembro, a equipe mediadora formada por Raúl Mijango e Fabio Colindres tinha perdido sua capacidade operativa no sistema penitenciário. Aproveitando o contexto de bloqueio, o padre Antonio Rodriguez avançava no seu papel como representante do ministro Perdomo. Uma diferença importante neste ponto, como declarou Mijango, era que a equipe mediadora anterior nunca se apresentou como representante do governo, diferente do novo esforço, o qual tinha como carta de apresentação o apoio do ministro (MARTÍNEZ, 9 dic. 2013).

Nesse ponto, questionado sobre os argumentos de Mijango, o padre Rodriguez expressou a existência de dois processos de negociação em paralelo. O processo iniciado pela equipe mediadora anterior, opaco e restrito desde o início, e o processo levado por ele, que procurava a transformação humana dos membros das *pandillas*. Inclusive, tinha o plano

de apresentar uma nova estrutura constituída por 12 pessoas e liderada pelo padre Rodriguez e pelo pastor Mauricio Navas (MARTÍNEZ, 9 dic. 2013).

Assim, no mês de dezembro existiam somente duas razões públicas que sustentavam o seguimento de *La Tregua*. A primeira razão era que, até a data, o número de homicídios não tinha voltado aos números anteriores ao mês de março, significando a existência de um esforço apesar do aumento nos últimos meses. Nas palavras de Mijango, no dia em que os homicídios voltarem para as cifras anteriores, pode-se dizer que o processo tem fracassado. E a segunda razão era que tanto os líderes da MS-13 como o B-18 ainda seguiam nas prisões com um regime de segurança ordinário e com alguns dos elementos que aumentavam sua qualidade de vida (MARTÍNEZ, 9 dic. 2013).

Para início do ano 2014, foi feito público o décimo sexto comunicado das *pandillas* o dia 9 de janeiro. Como no caso anterior, não apareciam os membros aposentados das *pandillas*, e era a primeira vez que se faziam públicos dois comunicados ao mesmo tempo. Sobre o conteúdo do primeiro, podem-se mencionar os seguintes pontos: 1) a expressão da vontade da continuação do processo por parte das *pandillas*, e o apoio ao governo sem importar o candidato a ser eleito o mês que viria; 2) sua contribuição ao desenvolvimento pacífico das eleições de fevereiro de 2014; e 3) o apoio expressado através de um boletim adjunto direcionado às iniciativas comunitárias desenvolvidas no bairro Escalón em San Salvador (VALENCIA, 10 ene. 2014a).

Nesse sentido, o décimo sétimo comunicado das *pandillas* era uma declaração de apoio direto a uma iniciativa comunitária específica feita em San Salvador. Os pontos relevantes no seu conteúdo foram os seguintes: 1) com o conhecimento dos projetos desenvolvidos no bairro Escalón, as *pandillas* dentro dessa comunidade expressavam o apoio às iniciativas; e 2) o agradecimento ao trabalho da Associação Escalón e da Fundação Humanitária dentro do Centro Escolar Concha Viuda de Escalón, em temas como a prevenção da violência e deserção escolar (VALENCIA, 10 ene. 2014b).

Como se observa, desde o início da campanha eleitoral a estratégia pública dos partidos políticos perante *La Tregua* tem sido evitar sua discussão, e retirar progressivamente seu apoio público. Por essa razão, os líderes das *pandillas* fora das prisões – dentro da nova estrutura de liderança que tinha sido formada – foram surpreendidos pela convocatória privada que o deputado do FMLN e forte candidato para se transformar no futuro ministro de justiça e segurança pública, Benito Lara, fez no mês de janeiro para negociar (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Diferentemente do processo público, o propósito da convocatória do deputado Lara não era para negociar a diminuição dos homicídios ou qualquer outro crime. A negociação era para pedir o apoio das *pandillas* para ganhar votos nas eleições, assim como para evitar que as pessoas votassem no partido ARENA através da intimidação. Estas negociações secretas são conhecidas devido a um processo judicial posterior, através do depoimento de uma testemunha com critério de oportunidade, e por uma série de vídeos que foram filtrados pelos *pandilleros* que participaram nos encontros (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Segundo essa testemunha, um dos oferecimentos feitos pelo deputado em nome do partido para obter o apoio das *pandillas* foi a continuação de *La Tregua* em um possível governo do FMLN. Sem embargo, isto com a condição de que a equipe mediadora de Raúl Mijango e Fabio Colindres não pudesse mais fazer parte dele, assim como da necessidade de mudar o nome de *La Tregua* para se referir ao processo de negociação. Posteriormente à reunião, as *pandillas* consultaram Mijango sobre a proposta, ele aconselhou continuar com os encontros para negociar suas condições (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Aconteceram ao redor de 8 a 12 reuniões, alternadas entre o local da Igreja Episcopal Anglicana e um local do FMLN, ambos em San Salvador. As reuniões eram feitas durante o transcurso da noite e, além da presença do deputado Lara, também se encontrava presente o deputado do FMLN, Arístides Valencia. Devido aos poucos resultados obtidos, as *pandillas* tiveram a percepção de que estavam “perdendo o tempo” (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Por isso, as *pandillas* fizeram a proposta de assinar um documento de compromisso entre as partes. Contudo, os deputados não aceitaram esse tipo de proposta que deixaria provas físicas. Como contraproposta, as *pandillas* pediram um total de 400.000 dólares estadunidenses para dar seu apoio eleitoral. Os deputados nesta ocasião não se recusaram imediatamente, e falaram que consultariam seu partido sobre a proposta (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Na reunião seguinte, os deputados chegaram com a proposta de oferecer 100.000 dólares pelo apoio das *pandillas*. Os líderes *pandilleros* recusaram a oferta e disseram que o mínimo que eles poderiam aceitar eram 150.000 dólares. Na semana seguinte, os deputados aceitaram a proposta, e ofereceram um apoio adicional de 21.000 dólares para renovação dos documentos de identidade que são necessários para exercer o sufrágio. O dinheiro foi entregue às *pandillas* 15 dias antes das eleições, e dividido em 75.000 para a MS-13, e 37.500

para cada facção do B-18 (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Toda a trama anterior reflete que as negociações tinham uma lógica definida: procurar o apoio eleitoral das *pandillas* de forma secreta para as eleições presidenciais de fevereiro de 2014. E devido às condições e compromissos que cada parte estava disposta a adotar, transformou-se na contratação dos “serviços eleitorais” das *pandillas* por uma quantidade determinada de dinheiro, o qual posteriormente foi dividido entre as diferentes organizações criminosas (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

No dia 2 de fevereiro de 2014 foram levadas a cabo as eleições presidenciais em El Salvador. Segundo o negociado, as *pandillas* visitaram os simpatizantes do partido ARENA em seus bairros. A estratégia foi de intimidação direta, e inclusive em bairros como Las Palmas e Panchimalco, optou-se por remover o documento necessário para poder votar (MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Os resultados das eleições outorgaram 48,93% dos votos válidos ao partido FMLN, e 38,96 ao partido ARENA. Segundo o artigo 216 do Código Eleitoral, para poder ganhar no primeiro turno, os candidatos à presidência e vice-presidência devem obter a maioria absoluta dos votos válidos, o que significa 50% mais um do total dos votos válidos. Isto fazia necessário um segundo turno para definir a presidência no país (EL SALVADOR, 26 jul. 2013; MARTÍNEZ HERNÁNDEZ; OLUCHA SÁNCHEZ, 2014, p. 2).

Quinze dias depois das eleições, em 17 de fevereiro de 2014 é publicado no *blog* do jornalista e membro do CTCES Paulo Lüers o décimo oitavo comunicado das *pandillas*. Entre os elementos relevantes, podem-se mencionar os seguintes: 1) a saudação por parte das *pandillas* a todos os salvadorenhos que participaram nas eleições, e especialmente aos membros em liberdade das *pandillas*, assim como de suas famílias que participaram no processo; 2) a coincidência que, no dia 9 de março vai se dar o segundo turno eleitoral e, ao mesmo tempo, é a data estabelecida para ser o segundo aniversário de *La Tregua*; e 3) o chamado à participação no segundo turno aos membros das *pandillas* e suas famílias, assim como a reiteração que, à revelia dos resultados das eleições, eles apoiariam a continuação do processo de negociação (VALENCIA, 17 feb. 2014).

Apesar da diferença de 268.176 votos entre o FMLN e ARENA, não foram suficientes para a vitória do partido em governo no primeiro turno, mas para procurar novamente os serviços eleitorais das *pandillas* para o segundo turno. Pouco depois de 2 de fevereiro, o deputado Valencia teve uma nova reunião com os líderes das *pandillas* fora das

prisões. Esta reunião ficou gravada em um vídeo que posteriormente foi veiculado pelo jornal digital El Faro, junto a uma matéria que explicava seu contexto e conteúdo (LABRADOR; MARTÍNEZ, 12 marzo 2016; LEMUS; MARTÍNEZ, 28 feb. 2018; MARTÍNEZ D'AUBUISSON; MARTÍNEZ, 29 oct. 2016; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; MARTÍNEZ; VALENCIA, 6 mayo 2016).

A reunião teve no início o objetivo de avaliar os resultados do primeiro turno das eleições e de apresentar as dificuldades logísticas que tiveram as *pandillas* para realizar seu trabalho territorial. Sem embargo, o objetivo final era negociar novamente o apoio eleitoral das *pandillas* em troca de dinheiro. Nesse sentido, 15 dias antes do segundo turno, o FMLN pagou a quantidade de 100.000 dólares estadunidenses às três principais *pandilla*, dividindo-se em 50.000 para a MS-13 e 25.000 para cada facção do B-18 (LABRADOR; MARTÍNEZ, 12 marzo 2016; LEMUS; MARTÍNEZ, 28 feb. 2018; MARTÍNEZ D'AUBUISSON; MARTÍNEZ, 29 oct. 2016; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; MARTÍNEZ; VALENCIA, 6 mayo 2016).

Três dias depois de ter recebido o dinheiro do FMLN, o partido ARENA contatou as *pandillas* para também negociar com eles seu apoio no segundo turno. Os membros das *pandillas* pediram conselho de Mijango sobre a proposta, que recomendou escutar as propostas que o partido ARENA tinha para eles. A reunião foi agendada em um rancho na margem do lago de Ilopango (MARTÍNEZ, 29 oct. 2016; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; MARTÍNEZ; VALENCIA, 6 mayo 2016).

Da reunião participaram o vice-presidente de ideologia e porta-voz do candidato presidencial do partido ARENA, Ernesto Muyschondt, e o prefeito do município de Ilopango, Salvador Ruano. Na reunião falou-se da possibilidade de fechar o CP de segurança máxima de Zacatecoluca e da valoração das *pandillas* sobre o perfil do futuro ministro de justiça e segurança pública. De igual forma, os representantes do partido ARENA tiveram que fazer um esforço para convencer os *pandilleros* de que o discurso de *Mano Dura* que o candidato de seu partido tinha no primeiro turno era mais uma estratégia eleitoral que uma promessa a ser cumprida (LABRADOR; MARTÍNEZ, 12 marzo 2016; LEMUS; MARTÍNEZ, 28 feb. 2018).

No entanto, a negociação levou a mesma dinâmica daquela com o partido FMLN. As *pandillas* fizeram uma proposta de apoio eleitoral em troca de dinheiro; os representantes do partido ARENA argumentaram que tinham de falar com seus chefes e finalmente terminaram aceitando o pagamento de uma quantidade menor. O montante pago pelo partido ARENA foi de 100.000 dólares estadunidenses, dividido em 50.000 para a MS-13 e 25.000

para cada facção do B-18 (LABRADOR; MARTÍNEZ, 12 marzo 2016; LEMUS; MARTÍNEZ, 28 feb. 2018).

Questionados posteriormente devido à revelação dos vídeos, os funcionários públicos mostraram diferentes tipos de argumentos. Para o caso dos dois deputados do FMLN, eles não reconheceram que as pessoas com as quais estavam falando eram parte das *pandillas*; depois reconheceram-nas dizendo que estavam falando sobre possíveis programas para a prevenção da violência. Para o caso dos representantes do partido ARENA, o vice-presidente de ideologia argumentou que era aceitável negociar com *pandillas* sempre e porque não se fizeram propostas ilegais. O prefeito de Ilopango observava a revelação dos vídeos como uma oportunidade para que todos os partidos políticos fossem honestos sobre os encontros que todos eles tinham com as *pandillas* em sigilo para realizar seu trabalho territorial (LABRADOR; MARTÍNEZ, 12 marzo 2016; LEMUS; MARTÍNEZ, 28 feb. 2018; MARTÍNEZ D'AUBUISSON; MARTÍNEZ, 29 oct. 2016; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; MARTÍNEZ; VALENCIA, 6 mayo 2016).

Por outro lado, segundo a lógica dos agentes de inteligência da PNC, apesar do possível compromisso das *pandillas* com os partidos políticos, este tipo de acordo não é viável para eleições presidenciais. A razão que argumentam é a natureza descentralizada ou atomizada da estrutura interna das *pandillas*. Devido a esta característica, as *pandillas* utilizam sua capacidade de controle territorial para levar negociações com cada partido a nível municipal. Isto cria uma rede complexa de acordos entre os diferentes atores comunitários, e faz impossível o apoio de forma homogênea a uma candidatura a nível nacional por parte de todas as células territoriais, que ao final são nelas em que se encontra a maioria dos membros das *pandillas* (ÁVALOS SILVA, 18 marzo 2016).

Como pode-se observar, tanto as negociações do partido FMLN como do partido ARENA refletem dois elementos sobre o diálogo com as *pandillas*. O primeiro é que os partidos políticos em El Salvador, e, portanto, o estamento político no governo nesse momento, não tinham limitantes éticas para negociar com organizações criminosas seus interesses partidários. E em segundo lugar, a maior limitante para uma negociação ou diálogo público com as *pandillas* era a baixa legitimidade que este tipo de proposta tinha perante a população, contexto que se agravava em períodos eleitorais.

Finalmente, o segundo turno das eleições ocorreu no dia 9 de março de 2014, e os resultados tiveram como ganhador ao candidato do FMLN, Salvador Sánchez Cerén, com um total de 50,11% dos votos válidos perante o partido ARENA e um total de 49,89%, o

que significou uma diferença de apenas 6.364 votos válidos (MARTÍNEZ HERNÁNDEZ; OLUCHA SÁNCHEZ, 2014, p. 2; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

Depois dos resultados eleitorais, os líderes das *pandillas* em liberdade foram chamados de novo a uma reunião com o deputado Valencia na Igreja Episcopal Anglicana. A razão da reunião era agradecer o apoio das *pandillas* nas eleições e esclarecer que não poderiam seguir-se reunindo, mas, sim, manterem seus compromissos mútuos. Sem embargo, em depoimentos posteriores da testemunha com critério de benefício, esclareceu-se que as *pandillas* decidiram não apoiar qualquer dos dois partidos políticos apesar de receber seu dinheiro. Nas palavras do *pandillero*, eles tinham “estafado” os dois partidos (LEMUS; MARTÍNEZ, 28 feb. 2018; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017; MARTÍNEZ; MARTÍNEZ; LEMUS, 22 agos. 2017).

No dia 12 de março, três dias depois do segundo turno das eleições, publicou-se o décimo nono comunicado das *pandillas*. Como nos anteriores, foram signatários dele as cinco *pandillas* envolvidas no processo e os internos comuns. Dentro de seu conteúdo, podem-se mencionar os seguintes elementos relevantes: 1) a reiteração de que no dia 9 de março tinham acontecido dois fatos de transcendência nacional, o segundo aniversário de *La Tregua* e o segundo turno nas eleições presidenciais; 2) os parabéns aos candidatos eleitos, Salvador Sánchez Cerén e Óscar Ortiz, pela vitória eleitoral e sua reiteração da existência de vontade de continuar o processo de negociação com seu governo; e 3) que não guardavam rancor pelo ataque que o partido ARENA havia-lhes feito no primeiro turno e que entendem que fazia parte de sua estratégia eleitoral, assim como, se a mudança expressada no segundo turno por parte de ARENA fosse verdade, seria uma oportunidade de demonstrá-la através do apoio ao governo na iniciativa de negociação com as *pandillas* como ferramenta para diminuir a violência e criminalidade no país (VALENCIA, 14 marzo 2014).

A finalização de uma experiência desviante

Para finais de março de 2014, a situação do aumento de homicídios seguia pressionando o governo. Com relação aos meses anteriores, março foi o mês com o maior número de homicídios desde o início de *La Tregua* no ano 2012. Isto levou o ex-presidente Funes a tomar medidas. No mesmo mês do segundo turno das eleições, ele aprovou um decreto executivo para adicionar um total de 5.000 soldados às tarefas de segurança pública. O decreto tinha vigência até 3 de junho e foi interpretado como um reforço tanto para a FAES perante a saída do ex-presidente do governo como ao processo de transição com o

governo de Salvador Sánchez Cerén (AGUILAR, 2016, p. 76; IUDOP, 2014, p. 96; PNC, 25 ago. 2017).⁵⁵

Um mês e meio depois, no dia 29 de abril de 2014 é publicado o vigésimo comunicado das *pandillas*. Segundo o relatado no *blog* de Paulo Lüers, ele foi lido pelos integrantes das principais três *pandillas* que formavam parte da nova estrutura de liderança fora das prisões chamada “*La Libre*”. Entre os elementos relevantes no seu conteúdo, podem-se mencionar os seguintes: 1) o apontamento dos requisitos, segundo as *pandillas*, necessários para que o processo de negociação seja bem-sucedido. Entre eles são mencionados a vontade e decisão política das partes, o marco legal para dar legalidade às ações dos operadores no território e os recursos para financiar os projetos; e 2) a mensagem para os policiais de que não existe um plano de atentar contra suas vidas, e que os encontros violentos com as *pandillas* têm acontecido como resultado da estratégia implementada pelos novos funcionários dentro do MJSP e pela reação ao aumento do assédio policial nas comunidades controladas pelas *pandillas* (VALENCIA, 30 abril 2014).

Vale mencionar que uma das preocupações principais com o processo de negociação com as *pandillas* foi sua capacidade para utilizá-lo como ferramenta de institucionalização de sua estrutura interna. Como pode-se observar, desde o ano 2012, as *pandillas* tiveram um processo de verticalização e concentração da autoridade na estrutura dos líderes históricos dentro das prisões. Sem embargo, a mudança do ambiente – e o trato do Estado como parte fundamental do mesmo – depois de abril de 2013 gerou uma estrutura paralela de tomada de decisões fora da prisão. Isto revela o caráter dinâmico das *pandillas* e sua capacidade de adaptação rápida a seu contexto (LOHMULLER, 2016, p. 15-19).

Sem uma postura clara sobre a continuação ou não do processo de negociação com as *pandillas*, o governo de Mauricio Funes chagava a seu final. Nesse sentido, no dia 31 de maio iniciou-se a transição de governo, e o único elemento que refletia algum tipo de apoio a *La Tregua* era a estadia dos líderes históricos das *pandillas* dentro dos CP com regime de segurança ordinária (HERNANDEZ-ANZORA, 2014, p. 15-16; 2017, p. 7).

No mês de junho de 2014 o novo governo foi conformado. Entre os funcionários que fizeram parte do novo gabinete de ministros, dois tinham compromissos diretos com as *pandillas*. O ex-deputado Benito Lara, que passou a ser o novo ministro de justiça e segurança pública, e o ex-deputados Arístides Valencia, que passou a ser o novo ministro de governo e desenvolvimento territorial. Sem embargo, os canais de comunicação com as

⁵⁵ Para observar a evolução do número de militares dentro das tarefas de segurança pública para o período de 2006-2014, consultar anexo, gráfico 11.

pandillas foram suspensos, e funcionários-chave no organismo de inteligência da PNC durante o período de *La Tregua* foram transferidos a outras unidades operativas (MARTÍNEZ, 26 ago. 2018; SILVA ÁVALOS, 6 mayo 2016).

No dia 5 de junho, através de um *e-mail* com data de 3 de junho, foi veiculado o vigésimo primeiro comunicado das *pandillas*. Este foi assinado por todos os atores dentro das prisões, excluindo os *pandilleros* aposentados. Foi o último comunicado que as *pandillas* realizaram dentro de um período de 2 anos no processo de negociação. Entre os elementos relevantes, podem-se mencionar os seguintes: 1) que agora, já com a posse do novo governo, eles dão o benefício da dúvida aos novos funcionários e aguardam poder seguir com o processo de negociação; 2) que as *pandillas* não são responsáveis dos comunicados ameaçando a população em geral, e que eles são parte de uma campanha para justificar medidas repressivas por parte do governo; e 3) eles atendem ao chamado que o Comando Salvadorenho fez para poder trabalhar de forma segura nos bairros controlados pelas *pandillas* (VALENCIA, 5 junio 2014).⁵⁶

Questionado a meados de junho pela postura que o novo governo teria perante *La Tregua*, o ministro Benito Lara pareceu ter intenções de mudar somente aqueles elementos incômodos do processo. Em primeiro lugar, ele esclareceu que não fazia parte da estratégia do governo a implementação de tréguas entre *pandillas* e, sem embargo, não dificultariam as circunstâncias se isso ocorresse. Para ele, o conceito de “trégua” não deveria ser utilizado mais, porém isto não significaria fechar os canais de comunicação com as organizações criminosas (MARTÍNEZ; SANZ, 15 jun. 2014).

Por outro lado, o ministro Lara não negava a possibilidade de que organizações da sociedade fizeram trabalho dentro do sistema penitenciário. Também não impediriam o diálogo entre os líderes históricos das *pandillas* para chegarem a acordos. Com relação ao papel do governo, ele declarou que ampliariam os esforços feitos com a OEA, convidariam outras organizações internacionais e abririam um diálogo com todos os setores sociais do país, o que significava incluir as *pandillas* no processo sempre que fosse dentro do permitido pela lei (MARTÍNEZ; SANZ, 15 jun. 2014).

De forma surpreendente, no dia 30 de julho de 2014, o padre Antonio Rodriguez foi preso sob a acusação de ter ingressado com objetos não permitidos dentro dos CP. A prova que a FGR tinha eram gravações das conversações telefônicas do padre Rodriguez com membros das *pandillas* na prisão. Nessas gravações ele prometia entrar nos CP com

⁵⁶ Para consultar a data, lugar e signatários dos 21 comunicados das *pandillas* durante 2012-2014, consultar apêndice, quadro 6.

telefones para os presos. De forma quase imediata, o ex-ministro Perdomo distanciou-se e negou que ele tivesse sido seu negociador dentro das prisões (VAN DER BORG; SAVENIJE, 2016, p. 36).

No mês de setembro de 2014, o presidente Salvador Sánchez Cerén criou o Conselho Nacional de Segurança Cidadã e Convivência. Dentro dele alguns setores fizeram de novo a proposta de diálogo com as *pandillas*. Nesta ocasião, a resposta dos representantes do executivo foi que o Conselho e o governo em geral não negociariam com organizações criminosas (CANO; RODIJO, 2016, p. 134).

Nesse contexto, o ano 2014 fechou com uma cifra de homicídios maior aos anos anteriores. Com o número total de 3.921 homicídios, 2014 teve uma taxa de 61,65 homicídios para cada 100 mil habitantes, diferentemente de 2012 e 2013 que tiveram uma taxa de 41,24 e 39,61 homicídios respectivamente. Sem embargo, devido à descentralização do fenômeno das *pandillas*, esta taxa geral teve variações importantes de um município ou comunidade para outra (PNC, 25 ago. 2017; VALENCIA, 13 abril 2015).⁵⁷

Como exemplo desta dinâmica atomizada do fenômeno da violência em El Salvador, pode-se mencionar que mais da metade das mortes violentas acontece somente em quatro dos 14 departamentos do país que acumulam 56% da população – San Salvador, La Libertad, Sonsonate e Santa Ana. Em 2009, 56,7% dos homicídios eram registrados na área urbana do país, porém, em 2013, a dinâmica mudou e a área rural passou a registrar 54,3%. Isto significa que o processo de negociação não somente diminuiu o número de homicídios, mas também mudou sua dinâmica territorial (IUDOP, 2014, p. 11).⁵⁸

Depois de seis meses da administração do governo do novo presidente, Salvador Sánchez Cerén, a postura perante *La Tregua* foi totalmente esclarecida. No dia 5 de janeiro de 2015, o presidente teve uma reunião no escritório central da PNC em San salvador com os principais encarregados da organização. Depois dessa reunião, convocou-se a uma conferência de imprensa para anunciar os resultados, o presidente Sánchez Cerén argumentou que a obrigação do governo era “perseguir, castigar e que a justiça determinasse as penas correspondentes”, em referência às *pandillas* (CANO; RODIJO, 2016, p. 134; HERNANDEZ-ANZORA, 2017, p. 7; VALENCIA, 13 abril 2015).

Nesse sentido, ele comentou que seu governo “não podia voltar ao esquema de entendimentos e negociação com as *pandillas*” e nesse dia marcou-se a finalização formal

⁵⁷ Para observar a evolução da taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes dividida por departamento durante o período 2011-2014 consultar apêndice, quadro 7.

⁵⁸ Para observar a distribuição geográfica dos homicídios em El Salvador 2010-2013, consultar anexo, figura 8.

de *La Tregua*. Essas palavras foram posteriormente respaldadas com ações: no dia 19 de fevereiro foram deslocados os diferentes líderes históricos das *pandillas* de regresso ao CP de Zacatecoluca, voltando ao regime de segurança máxima e impossibilitando sua já difícil comunicação com as estruturas das *pandillas* em liberdade, e cortando sua comunicação com as estruturas dentro da prisão (CANO; RODIJO, 2016, p. 134; HERNANDEZ-ANZORA, 2017, p. 7; MARTÍNEZ, 2015; VALENCIA, 13 abril 2015).

Finalmente, a decisão de concluir o processo de negociação trouxe com ele o aumento da violência, chegando inclusive a nomear o novo contexto de uma “guerra” entre o governo e as *pandillas*. No ano 2015 houve uma taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes maior em comparação com as taxas prévias ao processo de negociação. Neste ano, a taxa chegou a um total de 103,3 homicídios para cada 100 mil habitantes, números que são comparáveis somente com as cifras do pós-conflito armado em El Salvador (LOHMULLER, 2016, p. 10; PNC, 25 ago. 2017).⁵⁹

Além do anterior, o número de enfrentamentos entre agentes da segurança pública – policiais e militares – incrementou de forma significativa, bem como o número de denúncias de violações aos direitos humanos por parte dos agentes públicos. Em suma, o ano 2015 em El Salvador caracterizou-se pela “gestão repressiva da violência” por parte do governo (CANO; RODIJO, 2016, p. 134; MELÉNDEZ REYES, 2018, p. 1).⁶⁰

⁵⁹ Para observar a evolução das taxas de homicídios para cada 100 mil habitantes para o período de 2011-2015, consultar anexo, gráfico 12.

⁶⁰ Para se aprofundar sobre a questão da gestão da segurança pública em El Salvador no ano 2015, consultar: MELÉNDEZ REYES, Nohel. La gestión represiva de la violencia en el año 2015 en El Salvador, Realidad e Reflexión, Universidad Francisco Gavidia, N° 47, San Salvador, El Salvador, 2018.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de dissertação teve como objetivo estudar o fenômeno conhecido popularmente como *La Tregua*, na perspectiva de construir uma compreensão academicamente aceitável do acontecido. Este sucesso foi vivenciado no país de El Salvador, na América Central, durante o período de 2012-2015.

Para realiza-lo, utilizou-se a metodologia qualitativa, entendida como um processo explícito e sistemático através do qual se obtém informação ligada a contextos específicos. Nesse sentido, criou-se um trabalho com uma expressividade e representatividade próprias, e que devem ser generalizadas de forma crítica em contextos similares.

Para poder delimitar a metodologia, utilizou-se a estratégia do caso de estudo, que é a eleição de um processo social em particular para sua descrição e análises em profundidade. Assim, foi necessária a utilização de uma ferramenta de análise específica para sua operacionalização: a análise qualitativa de dados secundários [ASDQ].

Esta ferramenta foi aplicada a três tipos de fontes de dados secundários. Aos dados oficiais do governo de El Salvador obtidos através da Lei de Acesso à Informação Pública [LAIP]; às matérias, principalmente, dos jornais digitais El Faro e Factum; e aos trabalhos acadêmicos publicados sobre o objeto de pesquisa. Para poder identificar o esgotamento da temática, foram utilizados os parâmetros da saturação teórica, representatividade qualitativa e amostragem por conveniência.

Para servirem como intermediários analíticos entre os sucessos históricos acontecidos e as interpretações no presente trabalho, foram utilizadas principalmente cinco categorias teóricas. O conceito de ordem pública, definida como uma zona de estabilidade dinâmica que permite a subsistência e realização de uma sociedade, a qual vai mudando conforme cada contexto socioeconômico em particular. O conceito de organizações criminosas, entendidas como a soma de dois ou mais indivíduos que estabelecem uma estrutura relativamente estável, e que se envolvem regularmente em atividades irreconciliáveis com as diversas leis em vigência.

O conceito de sistema de justiça criminal, interpretado como um conjunto de organizações que, através de seu fluxo de atividades, gerencia os diversos mecanismos para resolver as situações contrárias ao ordenamento jurídico penal. O conceito de *pandilla*, interpretado como uma organização criminosa majoritariamente formada por jovens dos estratos socioeconômicos baixos e com uma estrutura organizativa altamente atomizada. E, finalmente, o conceito de política pública, definido como um sistema de decisões, ações ou

omissões deliberadas, as quais estão destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social dentro de um território determinado.

Com base na metodologia e no referencial teórico anterior, para poder chegar-se ao alvo final do trabalho, fez-se a identificação de três objetivos específicos para guiar o caminho. O primeiro objetivo específico era identificar as principais ações públicas feitas em contestação ao fenômeno das *pandillas* em El Salvador. Para isso, identificou-se o período entre os anos 2003 e 2009 como principal contexto histórico a tomar como referência.

A razão para construir este corte histórico foi a entrada em vigência do *Plan Mano Dura* [PMD] no dia 23 de julho de 2003 na administração do ex-presidente Francisco Flores, do partido *Alianza Republicana Nacionalista* [ARENA]. Este plano foi a primeira ação pública do governo de El Salvador explicitamente em reação ao fenômeno das *pandillas*. E estabeleceu-se o ano 2009 como corte final deste período pelo fato de acontecer uma transição de governo entre o partido político ARENA e o partido *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* [FMLN]. Até esse ano, o partido ARENA tinha governado El Salvador desde 1989, um total de 20 anos no órgão executivo.

Este período foi caracterizado por três elementos. No nível da opinião pública, articulou-se uma retórica que construía as *pandillas* como a principal causa dos problemas nacionais. Isto significava o estabelecimento de uma divisão clara entre cidadãos e *pandilleros*, e permitiu a organização das políticas públicas acerca da eliminação da causa que contrariava a ordem pública nacional. No final do período, existiu uma tentativa de humanizar novamente os membros das *pandillas*. Contudo, a proximidade das novas eleições e o alto custo político que isto gerava pelos anos de retórica desumanizadora fizeram retroceder esta curta mudança.

Nesse sentido, no nível das políticas públicas, este período foi caracterizado por planos repressivos que se operacionalizavam em operativos policiais de grande envergadura, que tinham como resultado a apreensão de um número elevado de cidadãos, culpando-os de filiação às *pandillas* mediante elementos como sua estética individual, o bairro onde moravam ou o estrato socioeconômico ao qual pertenciam. Este tipo de elementos probatórios não eram sustentáveis nos tribunais, e terminavam com a liberação de aproximadamente 90% dos capturados. A meados deste período, existiu uma tentativa de adicionar a prevenção e reabilitação à estratégia contra a criminalidade e violência, não se comparando os números totais de investimento público e de cidadãos beneficiados à prioridade que seguiram tendo as ações repressivas.

No nível legislativo, este período caracterizou-se pela promulgação de leis transitórias que criminalizavam a estética individual e que identificavam como melhor ferramenta de resolução da violência e da criminalidade a pena privativa de liberdade. As duas leis aprovadas durante este período, a primeira com vigência de seis meses e a segunda de três meses, foram declaradas inconstitucionais pela Sala do Constitucional da Corte Suprema de Justiça de El Salvador [SC/CSJ], sob o argumento da violação do princípio de inocência dos indivíduos e pela utilização do direito penal como primeiro recurso, e não como a última alternativa como estabelece o sistema de justiça criminal salvadorenho.

Como resultado deste período de seis anos, as *pandillas* sofreram um conjunto de transformações. A nível coletivo, passaram de organizações locais com canais limitados de comunicação a uma estrutura criminal em forma de rede frouxamente articulada. De igual forma, posicionou-se um conjunto de lideranças que criaram uma estrutura de hierarquia dentro do sistema penitenciário salvadorenho, os quais tinham, pela primeira vez, um lugar para atuar com as diferentes células a nível nacional. Esta situação foi facilitada com a separação dos centros penais pela filiação a cada *pandilla*, medida implementada para gerar governabilidade dentro do sistema penitenciário.

A nível individual, os *pandilleros* passaram a diluir suas características estéticas, as quais eram um forte elemento de perseguição nesse período. Como resultado, as novas gerações de *pandilleros* foram mais difíceis de identificar visualmente. Isso permitiu a criação do sistema de extorsão dentro dos territórios controlados. Este delito se transformou posteriormente na maior fonte de ingresso destas organizações criminosas, e permitiu o financiamento dos gastos de seus membros e familiares.

O segundo objetivo específico do trabalho foi identificar os elementos ou fatores que propiciaram diretamente o contexto no qual se manifestou o objeto de estudo. Para isso, identificou-se o período temporal de 2009 a 2011. A razão do início desta periodização foi pela vitória nas eleições presidenciais de 2009 do partido FMLN. Isto trouxe uma alternância do partido no governo, e significou a mudança das propostas em matéria de segurança pública. Por outro lado, estabeleceu-se 2011 como final deste período pela mudança do ministro de justiça e segurança pública, principal articulador das ações para a manutenção da ordem pública, e a posterior mudança dos titulares em diferentes organizações que fazem parte crucial do sistema de justiça criminal salvadorenho.

Este período caracterizou-se a nível da opinião pública pela percepção do aumento da insegurança, e, contraditoriamente, pelas altas expectativas de mudança nos principais âmbitos da vida nacional com o novo governo, bem como pela tentativa do governo de

ampliar a agenda de segurança pública, tentando adicionar as problemáticas do narcotráfico e a corrupção, e tentando descolocar o fenômeno das *pandillas* em direção à agenda em matéria de inclusão social.

No nível das políticas públicas, este período caracterizou-se pela falta de continuidade na área da ordem pública. No início, o governo estabeleceu as abordagens de prevenção e reinserção como sua prioridade, sendo parte de um plano elaborado através de mesas técnicas antes das eleições. Teve significativos avanços no desenvolvimento do sistema penitenciário salvadorenho, inclusive chegando a recuperar um pouco do controle perdido perante as organizações criminosas. Sem embargo, a pressão da opinião pública por resultados mais facilmente visíveis e a curto prazo fez com que essa estratégia mudasse, aumentando o papel das *pandillas* dentro das prioridades do governo e voltando a posicioná-las como um problema unicamente de segurança pública.

Um elemento relevante a mencionar neste ponto é que o primeiro governo do partido FMLN foi em coalisão com o apresentador de televisão Mauricio Funes, que posteriormente tornou-se presidente da República. Ele e seu grupo de apoio não estavam sempre de acordo com as propostas dos membros orgânicos do FMLN, transformando o primeiro governo em uma administração de coalizão. Este elemento é relevante porque a mudança de estratégia em matéria de segurança pública significou também uma mudança de protagonismo, passando de funcionários orgânicos do partido FMLN a funcionários filados ao grupo de apoio do ex-presidente Funes.

Esta mudança da estratégia também implicou o aumento da importância do exército nas tarefas de segurança pública. Inclusive, chegou-se a números maiores de militares envolvidos na segurança pública do que todos os governos anteriores durante os últimos 30 anos, significando também um novo tipo de militarização, passando da utilização de militares em intervenções operativas ao direcionamento da segurança pública por parte de um militar aposentado ao final deste período.

No nível legislativo este período não conseguiu quebrar com a lógica de emissão de leis de natureza punitiva para resolver a problemática das *pandillas*. Sem embargo, diferentemente das leis aprovadas anteriormente, no ano 2010 foi aprovada uma lei sem uma data de limite para sua vigência. De igual forma, esta última lei contra as *pandillas* tinha como foco atingir as finanças das organizações criminosas, punindo penalmente todo tipo de financiamento e relação de terceiros indivíduos ou organizações com elas. Esta lei foi reação ao atentado no transporte público feito pelo B-18R, que terminou na morte várias pessoas, e à pressão da população para aplicar medidas repressivas ao acontecido.

Como resultado deste período de três anos, as *pandillas* tiveram acesso a espaços de diálogo para identificar as principais falências do sistema penitenciário salvadorenho e os elementos comuns entre as três principais *pandillas*, a MS-13, o B-18S e o B-18R, organizações criminosas até esse momento rivais.

Seguindo no nível coletivo, a estrutura de liderança das *pandillas* dentro do sistema penitenciário observou sua capacidade de articulação com suas estruturas no território diminuída por conta do reforço do controle do governo nos centros penais. A soma dos elementos anteriores criou algumas estruturas de liderança dentro dos sistemas penitenciários que estavam construindo uma capacidade diálogo entre elas; por outro lado, as estruturas no território aumentavam seus confrontamentos com o governo e com as outras *pandillas*.

A nível individual, passou-se de uma tentativa de humanização dos membros das *pandillas*, apresentando-os como resultado de elementos estruturais tais como a pobreza, desigualdade e exclusão social, a uma desumanização, que teve como clímax o atentado ao transporte público em 2010 e a petição da maioria da população de medidas repressivas contra os *pandilleros*, a qual chegou a fechar os diferentes canais de diálogo que o governo estava gerando para resolver os dilemas do sistema penitenciário.

Com o aumento da participação do exército em tarefas de segurança pública, a chegada de um militar ao cargo de ministro de justiça e segurança pública, a pressão da população para a aplicação de medidas repressivas e a reação negativa das *pandillas* com o aumento da violência e criminalidade, identificava-se um contexto favorável para um conflito de alta intensidade entre o governo e as organizações criminosas. Estas condições foram a antessala do próximo período histórico estudado.

Nesse sentido, o terceiro e último objetivo específico deste estudo foi analisar as diferentes definições que se construíram sobre o fenômeno da *La Tregua* em El Salvador. Para isso, utilizou-se o período do ano 2011 ao 2015. Estabeleceu-se 2011 como início deste período pela nomeação como ministro de justiça e segurança pública do general aposentado David Munguía Payés. E estabeleceu-se o ano 2015 como final deste período pelo retorno dos líderes históricos das *pandillas* ao regime de segurança máxima no centro penitenciário de Zacatecoluca por parte do segundo governo do partido FMLN.

Com a chegada do general Munguía Payés ao Ministério de Justiça e Segurança Pública [MJSP], iniciou-se a implementação de uma estratégia de diálogo com as principais *pandillas* para a redução da violência. Esta ideia foi desenvolvida durante seu período no

Ministério da Defesa Nacional [MDN] com o apoio de seu assessor pessoal, Raúl Mijango, ambos tendo como objetivo a redução do número de homicídios a nível nacional.

Esta nova estratégia teve como primeiros operadores os oficiais das organizações de Inteligência Militar [IM] e Inteligência do Estado [OIE]. Um requisito indispensável no início do processo de negociação foi o controle por parte do ministro Munguía Payés das principais organizações vinculadas à manutenção da ordem pública, chegando inclusive a retrazar o início do trabalho de campo da equipe mediadora pela falta de controle do Centro de Inteligência Policial [CIP], o qual posteriormente foi adicionado com a nomeação do general aposentado, Francisco Salinas, como diretor da Polícia Nacional Civil [PNC].

A equipe mediadora foi formada pelo assessor do MDN e ex-guerrilheiro Raúl Mjango e o bispo castrense Fabio Colinbres. A inclusão de uma figura religiosa dentro da equipe teve como objetivo criar legitimidade ao processo, tanto perante as *pandillas* como a população em geral dada a relevância do papel das igrejas Católica e Evangélica como atores confiáveis em El Salvador.

A primeira visita ao Centro Penitenciário [CP] de Zacatecoluca – prédio onde se encontravam os líderes históricos das três principais *pandillas* – foi no início do mês de fevereiro de 2012. A partir desse momento iniciaram-se rondas de reuniões diárias para chegar-se a um acordo, primeiro entre as *pandillas* de forma separada e depois com todas elas participando ao mesmo tempo. Como resultado do trabalho e legitimidade da equipe mediadora, assim como da maturidade dos líderes das *pandillas*, para o final de fevereiro foi assinado um acordo que estabelecia uma trégua entre as três principais *pandillas*.

Até esse momento todo o processo foi feito de forma sigilosa, inclusive sendo de conhecimento somente por um grupo de funcionários próximos ao ministro Munguía Payés, entre eles se encontrava o ex-presidente Mauricio Funes. Como contrapartida à trégua entre *pandillas*, o governo comprometeu-se no deslocamento dos líderes das organizações criminosas a CP com regime de segurança ordinária, lugares dos quais podiam restabelecer uma comunicação fluida com suas estruturas no território.

Isso foi pensado para ser feito de forma paulatina e depois das eleições municipais e legislativas do mês seguinte para não chamar a atenção. Contudo, o plano teve uma mudança: o deslocamento dos líderes teve de ser adiantado e concentrado em dois dias, especificamente para 8 e 9 de março de 2012. A medida de urgência foi tomada para desativar um plano de boicote das eleições de 2012 por parte das estruturas das *pandillas* em liberdade, que até o momento não tinham conhecimento do pactuado com o governo por seus líderes na prisão. A medida de contingência obteve êxito e as eleições e o número de

homicídios eram provas disso. Porém, a redução de homicídios depois das mudanças dentro do sistema penitenciário chamou à atenção.

Dias depois o jornal digital El Faro revelava a trama de negociação entre o governo e as organizações criminosas. Sua fonte de informação foram agentes das organizações de inteligência que não estavam de acordo com esta nova estratégia. Como reação, o governo deu explicações contraditórias e pouco críveis. O único elemento comum entre estas explicações foi a negação de uma negociação entre o governo e as principais *pandillas*.

A equipe mediadora assumiu publicamente a maternidade do processo de negociação, deixando o papel de facilitador das condições ao governo. Neste ponto existia uma negação que os mesmos mediadores foram parte da estratégia do governo. Com o passar dos meses, o número de homicídios diminuiu em quase 60%, aumentando a legitimidade do processo e fazendo-o mais atrativo para ser apropriado.

Existiu no mês de setembro de 2012 um reconhecimento parcial por parte do governo sobre a autoria do processo de negociação. Neste momento o nome publicamente cunhado com o qual se fazia referência a ele era *La Tregua*. Com o reconhecimento parcial do governo através do ministro Munguía Payés, apesar da negação do ex-presidente Funes, iniciou-se um processo de contestação às definições públicas da estratégia.

Ainda que tímidas, estas demonstrações por parte do governo foram suficientes para receber apoio de organizações internacionais. A União Europeia [EU] e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] apoiaram através do financiamento de projetos relacionados ao processo de negociação. Por outro lado, a Organização de Estados Americanos [OEA] teve um papel direto como fiador do processo perante as partes.

De igual forma, criou-se uma estrutura de apoio ao processo de negociação para aumentar sua legitimidade e institucionalidade. Foram criadas a Fundação Humanitária, organização que desenvolveu projetos na área de prevenção da violência e reinserção de *pandilleros*, e o Comitê Técnico de Coordenação para a Redução do Crime e da Violência em El Salvador [CTCES], formado pelo ministro Munguía Payés como seu coordenador e representante do governo, pela Fundação Humanitária, pela OEA e por um conjunto de organizações da sociedade civil e igrejas.

Durante este período de institucionalização do processo, foi apresentada pela equipe mediadora a chamada segunda etapa de *La Tregua*. Ela tinha como objetivo descentralizar ou territorializar o processo de negociação, levando os acordos pactuados pelas estruturas de liderança das *pandillas* aos territórios com mais controle de seus membros. Foi criada uma lista de 18 municípios que entrariam nesta segunda etapa, tendo sido chamados de

Municípios Livres de Violência [MLV]. Sem embargo, da lista somente foi possível chegar a 11 pactos locais pela paz, sendo esses documentos assinados pelos *pandilleros* do município, pelo prefeito, pela equipe mediadora, pelas organizações locais e, às vezes, pelo ministro Munguía Payés e por um representante da OEA.

Tanto o avanço institucional como territorial de *La Tregua* fez com que o ex-presidente Funes e o ministro Munguía Payés procurassem mais apoio financeiro para levar a cabo projetos nos MLV. Neste ponto, criou-se um discurso duplo por parte dos funcionários do governo. A negação parcial do envolvimento do governo na negociação entre *pandillas* era o discurso para consumo interno. E os resultados da iniciativa que teve a maior capacidade de diminuir os homicídios na região da América Latina e sua necessidade de ser apoiada era o discurso para consumo fora do país.

Esta etapa de apropriação e institucionalização do processo foi interrompida pelo afastamento do ministro Munguía Payés e do diretor da PNC Francisco Salinas por sua condição de militares aposentados no mês de abril de 2013. Em El Salvador, o status militar é irreconciliável com os cargos de direção no sistema de justiça criminal, tendo sido uma das reformas mais significativas nos Acordos de Paz de 1992. Como substitutos no MJSP e na PNC, foram nomeados dois funcionários que já faziam parte do governo na área da segurança pública, o até então diretor do OIE, Ricardo Perdomo, e até então diretor da Direção Geral de Migração e Estrangeiros [DGME], Rigoberto Pleitez.

O que podia ser entendida como uma rotação dentro do grupo de confiança de ministro Munguía Payés dos cargos estratégicos na área da segurança pública transformou-se em uma mudança da estratégia levada até esse momento. O novo ministro não estava disposto a negociar com as *pandillas* e retirou paulatinamente o apoio e fechou os canais de comunicação das *pandillas* e da equipe mediadora. Apesar de uma tentativa para retomar o enfoque com uma estrutura diferente posteriormente, a mudança dentro do MJSP e da PNC tinha causado um dano irreversível ao processo de negociação.

Em outubro de 2013, o impacto das eleições presidenciais de fevereiro de 2014 já estava afetando as ações do governo e dos diferentes partidos políticos. *La Tregua* se transformou neste contexto em uma iniciativa que ninguém queria reconhecer pelo alto custo político que gerava. De igual forma, os demais partidos políticos, que até então tinham posições moderadas, utilizaram a negociação com organizações criminosas como elemento de ataque à legitimidade do partido em governo.

Sem embargo, o dilema ético, político e legal que trazia consigo a negociação com organizações criminosas não era a principal preocupação dos partidos políticos em contenda

eleitoral. A principal preocupação era a falta de legitimidade que o processo sempre teve perante a população. Nesse sentido, ao final da campanha eleitoral se mantiveram negociações secretas, primeiro entre o FMLN, no primeiro turno, e depois pelo FMLN e pelo ARENA no segundo turno, com as três principais *pandillas*.

Nesta ocasião, as negociações tinham como objetivo conseguir o apoio eleitoral dos membros das *pandillas* e suas famílias. Depois de uma série de encontros, tanto no caso do FMLN no primeiro e segundo turno como de ARENA no segundo turno, o acordo foi o apoio eleitoral das *pandillas* em troca de uma quantidade de dinheiro.

Todo o processo foi levado de forma sigilosa e foi conhecido depois da eleição presidencial de 2014 através do depoimento de testemunhas com critério de benefício dentro de processos judiciais, e através de vídeos filtrados nos quais aparecem representantes de ambos partidos políticos negociando com líderes fora de prisão das *pandillas*.

Os resultados das eleições de 2014 deram como vencedor o candidato do partido FMLN, Salvador Sánchez Cerén. De ambos os candidatos no segundo turno, ele foi identificado como a opção mais provável para retomar o processo de negociação por conta de sua filiação ao mesmo partido que o governo anterior. Uma mostra inicial dessa possibilidade foram os depoimentos do novo ministro de justiça e segurança pública, Benito Lara. Ele argumentava que o processo de negociação tinha elementos positivos que o novo governo não impediria e, por outro lado, os elementos negativos não seriam retomados pela nova administração.

Sem embargo, as ofertas de negociação feitas dentro de diversas organizações ou espaços de que participava o governo foram rejeitadas. Neste ponto, somente as *pandillas* seguiam sustentando publicamente sua disposição de continuar o processo. Finalmente, seis meses depois da nova administração de governo, o presidente Sánchez Cerén, através de uma conferência pública, argumentava que o governo não voltaria a negociar com as *pandillas*. Nesse sentido, no mês de fevereiro de 2015 os líderes históricos das organizações criminosas foram deslocados novamente ao CP com regime de segurança máxima de Zacatecoluca.

Sobre esta experiência de El Salvador, são vários os elementos de aprendizagem que valem a pena ressaltar. Em primeiro lugar, existiu um conjunto de paradoxos ao longo do processo. O primeiro paradoxo foi a necessidade por parte do governo de empoderar os líderes históricos das *pandillas* para poder ter uma contrapartida à capacidade de cumprir os elementos pactuados.

O segundo paradoxo foi a utilização interna de violência por parte das *pandillas* a seus membros para poder baixar as cifras de homicídios, significando um aumento da disciplina e um processo de verticalização da estrutura interna. Um efeito disso foi o aumento da porcentagem dos homicídios atribuídos às *pandillas* por parte do Estado dentro de um contexto geral de redução dos homicídios.

O terceiro paradoxo foi que a diminuição de homicídios não trouxe consigo a melhora na percepção de segurança por parte da população, como também implicou um deslocamento da violência letal das áreas urbanas em direção às áreas rurais do país. O quarto paradoxo foi a utilização da ferramenta de negociação para interesses político-eleitorais, aproveitando-se da capacidade criada dentro das *pandillas* para cooperar conjuntamente.

O quinto paradoxo foi a capacidade de articulação comunicativa entre as principais *pandillas* para apresentar uma postura única. Esta comunicação foi feita majoritariamente mediante comunicados conjuntos. Ao final do processo, foi um total de 21 comunicados, fazendo com que os líderes se tornassem em atores importantes a nível nacional e aumentassem seu capital político.

O sexto paradoxo foi o envolvimento da comunidade internacional através de organismos internacionais. Este elemento foi contraditório porque o envolvimento de atores internacionais ajudou a institucionalizar o processo. Sem embargo, eles levaram o processo em uma dinâmica apressada que na maioria das vezes não contava com uma capacidade instalada para poder assumir as novas responsabilidades. E o sétimo e último paradoxo foi que a maioria das demandas requeridas por parte das *pandillas* ao governo eram realmente direitos que deviam ser respeitados segundo a lei.

Existe também um conjunto de pontos negativos que valem ser remarcados. Em primeiro lugar, o processo de negociação teve desde o início como único objetivo por parte do governo a redução dos homicídios, não possibilitando a inclusão na negociação de temas como a desintegração das *pandillas* ou sua inserção como organização ou indivíduos dentro dos parâmetros da ordem pública.

Em segundo lugar, a falta de apropriação e apresentação de objetivos e prazos definidos por parte do governo fez com que o processo adotasse diferentes objetivos, tempos e natureza dependendo da visão do ator envolvido, construindo-se uma experiência sustentada por objetivos imbricados e às vezes contrapostos.

Em terceiro lugar, a estratégia comunicacional do governo ao momento de ser feito público o processo foi contraditório e com argumentos pouco sustentáveis. Isto criou

desconfiança perante a população, ao grau de nunca o processo ser avaliado como positivo pelos cidadãos apesar da notável diminuição dos homicídios.

Em quarto lugar, outro elemento negativo desta experiência foi a transformação das *pandillas*, as quais criaram uma estrutura de liderança fora das prisões e aprenderam a utilizar o número de homicídios como uma ferramenta de negociação política com o governo.

E em quinto lugar, a concentração do processo de negociação em um grupo seletivo de operadores que faziam parte do círculo de confiança do ex-ministro de justiça e segurança pública. Esta forma de dirigir a experiência teve como propósito aumentar o protagonismo desses atores, o que possibilitava o aumento de sua influência na vida nacional. Sem embargo, essa concentração jogou contra seus próprios interesses no momento de o ex-ministro ser afastado de seu cargo através de sentença constitucional.

Por outro lado, a experiência de *La Tregua* em El Salvador também teve elementos positivos que devem ser sublinhados. O primeiro e mais óbvio foi a diminuição de aproximadamente 60% dos homicídios durante o clímax do processo. Apesar da crítica pelo aumento do número de desaparecimentos, em números totais a quantidade de pessoas desaparecidas neste período não foi estatisticamente relevante comparada aos períodos anteriores.

O segundo elemento foi a capacidade que este processo teve para poder incluir dentro das propostas a resolução das problemáticas da violência e da criminalidade, ações essas não repressivas, trazendo ao debate público os elementos estruturais das problemáticas, assim como as iniciativas de reabilitação e reinserção dos membros das *pandillas*.

O terceiro elemento foi a exposição das condições sub-humanas do sistema penitenciário salvadorenho, o qual não oferecia as condições para reabilitação dos internos, e por outro lado os tornava em criminosos com maior experiência e contatos.

O quarto elemento foi a construção de uma estrutura de apoio ao processo composta por organizações governamentais, da sociedade civil e da comunidade internacional. Isto ajudou, ainda que por pouco tempo, na institucionalização do processo de negociação.

Um quinto elemento positivo foi o reconhecimento por parte do governo, quase desde o início, de que o processo de negociação não era uma ferramenta para resolver os problemas de violência e criminalidade, mas uma forma de criar um contexto favorável para a implementação de futuros programas de prevenção, reabilitação e reinclusão.

Em sexto lugar pode-se destacar como elemento positivo a identificação da vontade dos líderes das *pandillas* em iniciar processos de reabilitação e reinserção. Nesse sentido,

durante os últimos meses de *La Tregua*, foram as *pandillas*, através de comunicados públicos, os atores que sustentavam a importância da diminuição da violência e da criminalidade, assim como sua disponibilidade para sair da dinâmica criminal. E em sétimo e último lugar, um elemento positivo foi o início da construção de um sistema de arrecadação de dados de homicídios e desaparecimentos mais confiável enquanto reação aos argumentos que contrariavam a redução de homicídios durante o período de *La Tregua*, porém teve como resultado uma profissionalização do trabalho.

Em resumo, o caso de *La Tregua* em El Salvador pode ser definida como uma política pública desestruturada em um sentido amplo, ou como uma estratégia política. Devido à falta de estruturação formal, ela foi construída com base em múltiplos objetivos, definições e escopos dependendo do ator envolvido. De igual forma, ela mudou seus feitos e estruturas operativas ao longo do processo, e teve uma finalização paulatina durante os últimos meses.

Finalmente, este trabalho também identificou algumas linhas de pesquisa que precisam ser aprofundadas em futuros empreendimentos acadêmicos. Entre elas podem-se mencionar as que se seguem. Em primeiro lugar, existe um vazio na literatura sobre os processos de negociação entre o Estado e as organizações criminosas. Os estudos atuais estão focados em processo de negociação dentro do contexto de guerras civis com grupos político-militares. Apesar disso, essa literatura parece ser um ponto de partida produtivo, não aprofundada em temáticas particulares como a falta de objetivos ideológicos claros e os limites legais do diálogo com organizações criminosas.

A segunda linha identificada foi a necessidade de aprofundar-se nos estudos concernentes à criação de estruturas de construção de legitimidade aos processos de negociação entre o Estado e as organizações criminosas. Este tipo de iniciativa acontece em sociedades que não podem gerenciar dentro do marco da institucionalidade cotidiana as problemáticas da violência e criminalidade. Isto implica uma adversidade quase natural por parte da população aos grupos criminosos, tornando difícil a aproximação do governo em contextos com poucas alternativas viáveis.

E como terceira e última linha de pesquisa identificada para futuros esforços acadêmicos, pode-se mencionar a necessidade de superação do paroquialismo teórico e prático em duas áreas, tanto nos estudos sobre organizações criminosas, mais especificamente nos estudos sobre *pandillas*, bem como nos estudos dos processos de negociação do Estado com organizações criminosas e entre diferentes organizações criminosas.

Este enfoque provincial dos estudos sobre *pandillas* tem limitado a capacidade de identificar elementos comuns dentro da dinâmica deste tipo de organizações criminosas em particular, assim como os elementos necessários no seu meio ambiente para desenvolverem ou não sua estrutura organizativa. De igual forma, faz parecer que negociar com organizações criminosas é uma prática inédita quando já existem diversas experiências a nível internacional sobre processos eficazes.

REFERÊNCIAS

ABADINSKY, Howard. **Organized crime**. Belmont: Wadsworth, 2010.

ABDELNOUR, Samer; HASSELBLADH, Hans; KALLINIKOS, Jannis. **Agency and institutions in organizational studies**. *Organization Studies*, Vol. 38(12) p. 1775–1792, 2017.

AGUILAR, Jeannette. Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas. **Revista Estudios Centroamericanos (ECA)**, Vol. 62, No. 708, p. 877-890, octubre, 2007.

_____. El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: Lo excepcional convertido en permanente. In: ARGUETA, Lorena (Org.). **Re-Conceptualización de la Violencia en el Triángulo Norte**: Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática. Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe, San Salvador, p. 61-84, 2016.

AGUILAR, Jeannette; AMAYA, Enrique. **Información y gestión policial en El Salvador**. Fundación de Estudios para la Aplicación del derecho, FESPAD, San Salvador, 2001.

ALAS DE FRANCO, Carolina. Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015. **Departamento de Estudios Económicos**, Serie de investigación 1, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y social [FUSADES], 2016.

ALDRICH, Howard. **Organizations and Environments**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979.

ALMEIDA GALLO, Fernanda. **As formas do crime organizado**. Tese (doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo: 2014.

ALVARADO, Arturo; ZAVERUCHA, Jorge. La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada. **XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)**. Rascunho para discussão. Río de Janeiro, 11-14 de junio, 2009.

AMAYA, Luis Enrique; MARTÍNEZ, Juan José. **Los sistemas de poder, violencia e identidad al interior de la Mara Salvatrucha 13**: Una aproximación desde el sistema penitenciario. UFG Editores, El Salvador, 2012.

_____. Sureños en El Salvador: Un acercamiento antropológico a las pandillas de deportados. Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, **Realidad y Reflexión**, no. 39, ene.-jun., p. 7-49, 2014.

_____. Escisión al interior de la pandilla Barrio 18 en El Salvador: Una mirada antropológica. **Policía y Seguridad Pública**. Centro de Investigación Científica. Academia Nacional de Seguridad Pública, Vol. 1, ene.-jun., p. 149-178, 2015.

_____. Una aproximación al clima organizacional de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador. **Revista Policía y Seguridad Pública**, Centro de Investigación Científica, Academia Nacional de Seguridad Pública, Vol. 2, p. 269-306, 2016.

AMAYA COBAR, Edgardo. **Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos**. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO Ecuador, p-127-144, 2007.

_____. Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. **Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, No. 12, Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO-Sede Ecuador, p. 71-82, 2012.

ANDERSON, Elijah. The code of the streets. **The Atlantic Monthly**, vol. 273, p.81-94, May 1994.

ANDRADE, Rayane Maria de Lima. **Da criminalização à incriminação: O fluxo e o tempo do homicídio doloso no sistema de justiça criminal de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Pós-Graduação em Sociologia, Recife, 2011.

ANDRADE, Laura; CARRILLO, Adilio. **El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones**. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), 1ra edición, San Salvador, 2015.

ARAUZ, Sergio. Economista Ricardo Perdomo nombrado como director de la OIE. **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 2 ene. 2012. Disponible em: <<https://goo.gl/ba9G75>>. Acceso em: 19 outubro 2018.

ARDILA, Edwin; RUEDA, Juan. **La saturación teórica en la teoría fundamentada: Su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia**. Revista Colombiana de Sociología, vol. 36, jul.- dic., p. 93-114, 2013.

ARTIGA-GONZÁLES, Álvaro. **El sistema político salvadoreño**. Proyecto de Análisis Político de Escenarios Prospectivos (PAPEP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD El Salvador, 2015.

AVELAR, Bryan. El señor del barrio. **Periódico Digital Factum**, San Salvador, 13 jun. 2016. Disponible em: <https://goo.gl/tWWgJx>. Acceso em: 27 novembro 2018.

_____. Fiscalía segura que Centros Penales borró registros de cámaras de seguridad durante la Tregua. **Periódico Digital Factum**, San Salvador, 8 agos. 2017. Disponible em: <https://goo.gl/iG7jqL>. Acceso em: 28 novembro 2018.

_____. En la tregua se cambiaron muertos por beneficios. **Periódico Digital Factum**, San Salvador, 11 agos. 2017. Disponible em: <https://goo.gl/Geb3BG>. Acceso em: 28 novembro 2018.

BANCO MUNDIAL (BM). **El Salvador: Estudio Institucional y de gasto público en seguridad y justicia**. San Salvador, El Salvador: Imprenta La Tarjeta, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. Tradução de Marco Estevão e Renato Aguilar. Revisão técnica Marcia Arieira. Editora Hucitec, São Paulo, 1993.

_____. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Tradução de Maria Luiza de Borges. Revisão técnica: Karina Kuschnir. 1.ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BERGER, Peter. On the obsolescence of the concept of honor. In: HAUERWAS, S.; MACINTYRE (Eds.). **Revisions: Changing perspectives in moral philosophy**. University of Notre Dame Press, Notre Dame, p. 172-181, 1983.

BERGMANN, Adrián. Sin razón aparente: Conflicto sociales y violencia en la posguerra. In: MELÉNDEZ, Óscar; BERGMANN, Adrián (Comp.). **Violencia en tiempo de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador**. Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaria de Cultura de la Presidencia, 1ra ed., San Salvador, p. 121-152, 2015.

BLANCO, Sidney; DÍAZ, Francisco. **Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad**. Informe final, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, 2007.

BLATCHFORD, Chris. **Mafia chicana: Memorias de René “Boxer” Enríquez**. México: Ediciones B, México, 2011.

BLUMER, Herbert. **Symbolic interactionism: Perspective and methods**. University of California Press, 1969.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia. Aprendendo a entrevistar: Como fazer entrevistas em ciências sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Vol. 2 nº 1 (3), jan.-jul., p. 68-80, 2005.

BONB, W.; HARTMANN, H. Constructed Society, Rational Interpretation – Zum, The character of sociological discourses. In: BONB, W.; HARTMANN, H. (Org.). **Disenchanted Science: On the Reality and Validity of Sociological Research**. Gottingen: Schwartz, p. 9-48, 1985.

BORAZ, Steven; BRUNEAU, Thomas. Are the maras overwhelming Central America? **Military Review**, November–December, p. 36-40, 2006.

BOOTH, John; WADE, Christine; WALKER, Thomas. **Understanding Central America: Global forces, rebellion and change**. Westview Press, 5th edition, Boulder, 2006.

BÖTTGER, Andreas; STROBL, Rainer. Potentials and limits of qualitative methods for research of violence. In: HEITMEYER, Wilhelm; HAGAN, John (Ed.). **International handbook of violence research**. Kluwer Academic Publishers, p. 1203-1218, 2003.

CANO, Ignacio; RODIJO, Emiliano. Tregua de las maras, El Salvador. In: CANO, Ignacio; RODIJO, Emiliano. **Mapeo de programas de prevención de homicidios en América**

Latina y el Caribe. Informe Final. Laboratório de Análise da Violência, Universidade do Estado de Rio de Janeiro, p. 127-145, 2016.

CARBALLO, William. Impacto de la tregua entre pandillas en la vida cotidiana en un municipio libre de violencia: El caso de Santa Tecla. **Revista de Estudios Centroamericanos** (ECA), Vol. 70, No. 741, p. 201-206, 2015.

CARBALLIDO GÓMEZ, Armando. **Seguridad pública y privada en El Salvador.** Secretaria de Seguridad Multidimensional, Organización de Estados Americanos (OEA), 2008.

CARRANZA, E. Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe, ¿qué hacer? In: **Anuario de Derechos Humanos 2012.** Centro de Derechos Humanos (CDH). Facultad de Derecho. Universidad de Chile, 2012.

CASTILLO, Graciana. **Rebuilding War-Torn States: The Challenges of Post-Conflict Economic Reconstruction,** Oxford Press, 2008.

CHINCHILLA, N.; HAMILTON, N.; LOUCKY, J. Central Americans in Los Angeles: An immigrant community in transition. In: MOORE, J.; PINDERHUGHES, R. **In the barrios: Latinos and the underclass debate.** Russel Sage Foundation, New York, p. 51-78, 1993.

CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. **Bases de la investigación cualitativa, técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada.** Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2002.

CÓRDOBA, Ricardo. **El Salvador: reforma militar y relaciones cívico-militares.** Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO: Primera Edición, San Salvador: Imprenta Criterio, 1999.

COSTA, Gino. **La Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997.** San Salvador: UCA Editores. Primera Edición, 1999.

COMISIÓN DE LA VERDAD PARA EL SALVADOR (CVESA). **De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años de El Salvador.** Naciones Unidas, Nueva York, 1993.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA (CNSCC). **Plan El Salvador seguro.** Gobierno de El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, 2015.

CRUZ, José Miguel; CARRANZA, Marlon. Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador. In: MORO, Javier (Ed.). **Juventudes, violencia y exclusión: Desafíos para las políticas públicas.** Magna Terra Editores, Guatemala, p. 133-176, 2006.

CRUZ, José Miguel.; PORTILLO, Nelson. **Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida loca.** UCA Editores, San Salvador, 1998.

CRUZ, José Miguel. La transformación de las maras centroamericanas. **Cuestiones de Sociología** (10). En Memoria Académica, 2014.

_____. The political working of the Funes administration's gang truce in El Salvador. **Woodrow Wilson International Center for Scholars**, Latin American Program, Conference Improving Citizen Security in Central America: Options for Responding to Youth Violence, Washington, D.C, 2013.

CRUZ, José Miguel (Org.). **Maras y pandillas en Centroamérica**: Las respuestas de la sociedad civil organizada. Tomo IV, 1ra ed., UCA Editores, San Salvador: 2006.

_____. **The new face of street gangs**: The gang phenomenon in El Salvador. The Kimberly Green Latin American and Caribbean Center and the Jack D. Gordon Institute for Public Policy. Florida International University, 2017.

CRUZ, José Miguel; CARRANZA, Marlon. Pandillas y políticas públicas: El caso de El Salvador. In: MORO, Javier (Ed.). **Juventudes, violencia y exclusión**: Desafíos para las políticas públicas. Magna Terra Editores, Guatemala, p. 133-176, 2006.

CRUZ, José Miguel; DURÁN-MARTÍNEZ, Angélica. Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín. **Journal of Peace Research**, Vol. 53(2): p. 197–210, 2016.

CRUZ, José Miguel; GONZÁLES, Luis Armando; ROMANO, Ernesto; SISTI, Elvio. De la guerra al delito: Evolución de la violencia en El Salvador. In: LONDOÑO, Juan Luis; GAVIRIA, Alejandro; GUERRERO, Rodrigo (Ed.). **Asalto al desarrollo**: Violencia en América Latina, Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (CID), Washington D.C., p. 173-204, 2000.

DAVIS, Mike. **City of quartz**: Excavating the future in Los Angeles. Vintage Books, New York, 1993.

DEARE, Craig. La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos. **Revista Foreign Affairs Latinoamérica**, VIII, 3: p. 22-34, 2008.

DECESARE, Donna. The Children of war. **Report on the Americas**, 32 (1), p. 21-32, 1998.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna (Org.). **Handbook of qualitative research**. Sage Publications, Thousand Oaks, p. 1-28, 2000.

DIMAGGIO, Paul. The structure of organizational fields: An analytical approach and policy implications. In: **SUNY-Albany Conference on Organizational Theory and Public Policy**, 1982.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **ERA-CLASSICOS**, abr.-jun., p.74-89, 2005.

DUDLEY, Steven. The El Salvador gang truce and the church: What was the role of the catholic church? **Center for Latin American & Latino Studies**. Religion and violence in Latin America. CLALS Working Paper Series, No. 1, 2013.

DUNN, William. **The gangs of Los Angeles**. Universe, New York, 2007.

EASTON, David. **The Political System**: An inquiry into the state of political science. New York: Knopf, 1953.

_____. **Esquema para el análisis político**. Buenos Aires: Amorrortu, 1992.

ELIAS, Norbert. **The civilizing process**: Sociogenetic and psicogenetic investigations. Translated by Edmund Jephcott with some notes and corrections by the author. Revised edition, Blackwell Publishing, 2000.

EL SALVADOR. Ley orgánica judicial. Asamblea Legislativa, **Diario Oficial no. 115**, Tomo 283, San Salvador, 20 jun. 1984.

_____. **Acuerdos de Chapultepec**: Acuerdos de Paz de El Salvador. Casa Presidencial de El Salvador (CAPRES), Ciudad de México, 16 ene. 1992.

_____. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Asamblea Legislativa, **Diario Oficial no. 45**, Tomo 314, San Salvador, 6 mar. 1992.

_____. Ley orgánica de la Policía Nacional Civil. Asamblea Legislativa, **Diario Oficial no. 144**, Tomo 316, San Salvador, 10 ago. 1992.

_____. Ley de la carrera policial. Asamblea Legislativa, **Diario Oficial no. 144**, Tomo 332, San Salvador, 18 jul. 1996.

_____. Ley orgánica de la Comisión Coordinadora del sector de Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva. Asamblea Legislativa, **Diario Oficial no. 48**, Tomo 330, San Salvador, 8 mar. 1996.

_____. Reglamento de la ley orgánica de la Comisión Coordinadora del sector de justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva. Casa Presidencial, **Diario Oficial no. 150**, Tomo 332, San Salvador, 15 ago. 1996.

_____. Ley orgánica de la Fiscalía General de la República. **Diario Oficial no. 95**, Tomo 371, 27 abr. 2006.

_____. Reglamento Interno de Personal de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ministerio Público, **Diario Oficial no. 149**, Tomo 372, San Salvador, 15 ago. 2006.

_____. Reglamento de la carrera fiscal. Fiscalía General de la República, **Diario Oficial no. 84**, Tomo 375, 21 mar. 2007.

_____. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Reporte de las pandillas en El Salvador, San Salvador, oct. 2007.

_____. Ley orgánica de la Procuraduría General de la República. Asamblea Legislativa, **Decreto no. 775**, 18 dic. 2008.

_____. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). **Diagnóstico del sistema de información en salud**, Sistema Nacional de Salud, San Salvador, 2008.

_____. Reglamento de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República. **Asamblea Legislativa**, 29 jul. 2010.

_____. Ley de acceso a la información pública: Explicada. Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción. **Asamblea Legislativa**. Decreto Legislativo no. 538, San Salvador, 20 mar. 2011.

_____. Código Electoral. Asamblea Legislativa, Diario Oficial no. 138, Tomo no. 400, San Salvador, 26 jul. 2013.

EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS. **Comunicado de Prensa: Conclusiones de investigaciones sobre uso de fondos PATI**. Oficina de Asuntos Públicos, Sección de Prensa. 06 sep. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/KTtYqv>. Acceso em: 28 nov. 2018.

EMIRBAYER, Mustafa; MISCHE, Ann. What is agency? **The American Journal of Sociology**, Vol. 103, No. 4, Jan., p. 962-1023, 1998.

FARAH, Douglas. **Central America's Northern Triangle: turmoil and transition**. President, IBI Consultants, LLC, 2013.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança pública**. Edições Almeida: 2010.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa, 3ª ed., Artmed, Porto Alegre, 2009a.

_____. **An introduction to qualitative research**. Fourth Edition, Sage Publication, London, 2009b.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD). **Informe anual sobre justicia penal juvenil**. FESPAD Ediciones, San Salvador, 2004a.

_____. **Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador**. Junio 2002 - diciembre 2003. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones, 2004b.

_____. **Seguimiento de la reforma procesal penal en El Salvador**. Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES), 2005.

FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO [FUNDAUNGO]. **Evolución de los homicidios en El Salvador, 2009-junio 2016**. Aportes al debate sobre seguridad ciudadana. Número 2016, 2016.

FUENTES, Elsa Elizabeth. Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿Espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos? In: MELÉNDEZ, Óscar; BERGMANN, Adrian (Comp.). **Violencia en tiempo de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador**. Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaria de Cultura de la Presidencia, 1ra ed., San Salvador, p. 115-146, 2015.

FUSCH, Patricia; NESS, Lawrence. Are we there yet? Data saturation in qualitative research. *The Qualitative Report*, TQR, 20(9), p. 1408-1416, 2015.

GALINDO PÉREZ, Rocío; JACOBO VALIENTE, Raúl. **La responsabilidad civil de los jueces en caso de retardación de justicia en los tribunales de sentencia del distrito judicial de San Salvador**. Tesis de licenciatura en ciencias jurídicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, 2005.

GALLARDO DE PARADA, Yolanda; MORENO GARZÓN, Adonay. **Recolección de la información**. Serie Aprender a Investigar, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), 3ra edición, 1999.

GARRETT, Linda. The first year: A chronology of the gang truce and the peace process in El Salvador. March 2012 – March 2013, **Center for Democracies in the Americas**, 2013.

GEREDA, Marcela (Org.). **Violentas y violentadas**: Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 del triángulo norte de Centroamérica. Interpeace Regional Office for Latin America. Guatemala, 2017.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society**. Berkeley: University of California Press, 1984.

GLASER, Barney. **Theoretical sensitivity**. Mill Valley: Sociology Press, 1978.

GLASER, Barney; STRAUSS, Anselm. **The discovery of Grounded Theory**: strategies for Qualitative Research. New York: Aldine Publishing Company, 1967.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: Como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Record, 8ª edição, Rio de Janeiro, 2004.

GÓMEZ ARÉVALO, Amaral. Maras, represión y treguas: Políticas públicas en El Salvador para gestionar la violencia homicida en El Salvador. **Anais do VI Seminário Internacional Direitos Humanos**, Violência e Pobreza: A situação de crianças e adolescentes na América Latina hoje. Rio de Janeiro, Editora Rede Sirius, 2016.

GÓMEZ HECHT, Juan. El Crimen Organizado en las Cárceles: Las Extorsiones desde los Centros Penales en El Salvador (2008-2009). **Revista Policía y Seguridad Pública**, Academia Nacional de Seguridad Pública, Año 3, Vol. 1, mayo-oct., p.131-171, 2013.

GREENHOUSE, Carol. Solidarity and Objectivity: Re-reading Durkheim. In: PARNELL, Philip; KANE, Stephanie (ed.). **Crime's Power**: Anthropologists and the Ethnography of Crime, New York: Palgrave Macmillan, p. 269–90, 2003.

GUTIÉRREZ, Evelin; JOVEL, Wilfredo; SÁNCHEZ, Odaly. **Proceso de pacificación entre pandillas**. Análisis del Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador. Informe Ejecutivo VII, Universidad de El Salvador, San Salvador, 2013.

HARTLEY, Jean. Case study research. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (Org.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, p. 323-333, 2004.

HAYDEN, Tom. Street wars: Gangs and the future of violence. **The New Press**, New York, 2004.

HERNÁNDEZ-ANZORA, Marlon. Salvadorian gangs: Political actors in making? **International Center for Violence Research – ICVR**, Violence Research and Development Project, Papers No. 6, 2014.

_____. Análisis de las narrativas periodísticas sobre las Maras en El Salvador. Análisis No. 15, **Friedrich Ebert Stiftung**, San Salvador, octubre, 2017.

HERNÁNDEZ BAIRES, Néstor. **El Salvador policies to decrease homicides rates: A punishment approach from 2003 to 2012**. Dissertation (master's degree) – Graduate School of Public Administration, Seoul National University, 2014.

HILL, Michael. **The public policy process**. 4th ed. Pearson Longman: England, 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Bandidos**. Forense – Universitária, 2da edição brasileira, Rio de Janeiro: 1976.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. **The policy orientation**. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

HONNETH, Axel. The fragmented world of the social: Essays in social and political philosophy. **State University of New York Press**, Albany, NY: 1995.

HOWELL, James; MOORE, John, History of street gangs in the United States. **National Ganga Center Bulletin** (4), p. 1-25, 2010.

HUME, Mo. Mano Dura: El Salvador responds to gangs, **Development in Practice**, Volume 17, No. 6, p. 739-751, 2007.

_____. It's as if you don't know because you don't do anything about it: gender and violence in El Salvador', **Environment and Urbanization**, Volume 16, No. 2, p. 63-72, 2004.

IBÁÑEZ, Carmen; EGOSCOZÁBAL, Ainhoa. Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. **Revista Escuela de Administración de Negocios**, núm. 64, septiembre-diciembre, Bogotá, p. 5-18, 2008.

IMBUSCH, Peter; MISSE, Michel; CARRIÓN, Fernando. **Violence reseach in Latin America and the Caribbean: A literature review**. International Journal of Conflict and Violence, no. 1, 2011.

IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE (INS). 1999 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, **U.S. Department of Justice**, p. 221-225, 2002.

INSIGHT CRIME (ISC). **La MS13 en América:** Cómo la pandilla callejera más notoria del mundo escapa a toda lógica y se resiste a ser destruida. Center for Latin American and Latino Studies (CLALS), American University, Washington D.C., 2017.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). Mafia of the poor: Gangs violence and extortion in Central America. **Latin American Report No. 62**, Brussels, 2017a.

_____. El Salvador's politics of perpetual violence. **Latin American Report No. 64**, Brussels, 2017b.

_____. Política y violencia perpetua en El Salvador. **Informe sobre América Latina No. 64**. Traducido del inglés, 2017c.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA (IUDOP). **Encuesta de preferencias políticas para las elecciones presidenciales de 2004**. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana 'José Simeón Cañas' [UCA], 2003.

_____. Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2005 y opinan sobre las elecciones de 2006. **Boletín de prensa Año XX**, No. 3, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" [UCA], San Salvador, dic. 2005.

_____. Evaluación del país a finales del 2006 y perspectivas para 2007. **Boletín de prensa Año XXI**, No. 3, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" [UCA], San Salvador, dic. 2006.

_____. Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2009. **Boletín de Prensa XXIV**, No. 6, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" [UCA], 2009.

_____. **Encuesta de evaluación del año 2012**. Realizada en noviembre de 2012. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" [UCA]. San Salvador, 2012.

_____. **Segundos en el aire:** mujeres pandilleras y sus prisiones. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" [UCA], San Salvador, 2010.

_____. Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año del gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012. **Boletín de Prensa 26** (3): 18, 2012^a

_____. Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012, **Boletín de prensa Año XXVII**, No.4, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, 12 diciembre 2012b.

_____. Los Salvadoreños y Salvadoreñas Evalúan el Cuarto Año de Gobierno de Mauricio Funes. **Boletín de prensa 27**(1). Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2013.

_____. **La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014:** Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" [UCA], San Salvador, 2014.

_____. **Evaluación del país a finales de 2014**. Boletín de prensa Año XXVIII, No. 5, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” [UCA], Antiguo Cuscatlán, 2015.

INTERPEACE. Ilopango, un año después: Comunidad, pandillas y reducción de la violencia. **Oficina Regional para América Latina**, Guatemala, 2014

ISHAK, Noriah; BAKAR, Abu. **Developing sample frame for case study**: Challenges and conditions. *World Journal for Education*, Vol. 4, No. 3, p. 29-35, 2014.

JOAS, Hans. Symbolic Interactionism. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Org.). **Social theory today**. Cambridge: Polity Press, p. 82-115, 1987.

JOHNSTON, Melissa. **Secondary data analysis**: A method to which the time has come. *Qualitative and Quantitative Methods in Libraries (QQML)*, 3:619, p.619-626, 2014.

JORDÁ-SANZ, Carmen. ¿Cómo se organizan los grupos criminales según su actividad delictiva principal? Descripción desde una muestra española. **Revista Criminalidad**, ene.-abr., Vol. 55 (1), p. 31-48, 2013.

KATZ, Charles; AMAYA, Luis Enrique. **The gang truce as a form of violence intervention**: Implications for policy and practice. National Foundation for Development (FUNDE), SolucionES Project, 2015.

KATZ, Charles; HEDBERG, Eric Christopher; AMAYA, Luis Enrique. Gang truce as violence prevention in El Salvador. **Bulletin of the World Health Organization**, June 2016.

KOHLBACHER, Florian. The use of qualitative content analysis in case study research. Forum: **Qualitative social research**, Volume 7, No. 1, Art. 21, Jan. 2006.

KOONING, K.; KRUIJT, D. Fractured cities, second-class citizenship and urban violence. In: KOONING, K.; KRUIJT, D. (Org.). **Armed actors**: Organized violence and state failure in Latin America, London: Zed Book, p. 7-22, 2007.

KLEIN, Malcolm. **The American Gang**. New York: Oxford University Press, 1995.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis**: An introduction to its methodology. University of Pennsylvania, SAGE Publications, 2nd ed., 2004.

KRUIJT, D.; KOONING, K. Introduction: Violence and fear in Latin America. In: KOONING, K.; KRUIJT, D. (Org.). **Societies of fear**: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America, London: Zed Book, p. 1-30, 2007.

LA PRENSA GRÁFICA (LPG). Dudas persisten tras tregua. 10 mar. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/soLzis>. Acceso em: 17 nov. 2018.

LABRADOR, Gabriel; MARTÍNEZ, Carlos. Excandidato Quijano y Muyschondt en contradicción sobre la validez de dialogar con pandillas. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 12 marzo 2016. Disponible em: <https://goo.gl/gUVcLY>. Acceso em: 27 noviembre 2018.

LAHERA PARADA, Eugenio. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisebete. **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1, Brasília: ENAP, p. 67-95, 2006.

LARA KLAHR, Marco. **Hoy te toca la muerte**: El imperio de las Maras visto desde dentro. Planeta, México, 2006.

LEMUS, Efren; LUNA, Óscar; MARTÍNEZ, Óscar. Estos son los 30 pandilleros trasladados del penal de máxima seguridad. **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 22 marzo 2012. Disponible em: <https://goo.gl/tV6prb>. Acceso em: 26 noviembre 2018.

LEMUS, Efren; MARTÍNEZ, Carlos. Raúl Mijango hace público comunicado conjunto de la Mara Salvatrucha y Barrio 18. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 23 marzo 2012. Disponible em: <https://goo.gl/LuRbuR>. Acceso em: 22 noviembre 2018.

_____. Testigo de operación Cuscatlán: La MS-13 compró cocaína con dinero que entregó Ernesto Muyschondt. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 28 feb, 2018. Disponible em: <https://goo.gl/uG3rXS>. Acceso em: 27 noviembre 2018.

LEVINAS, Emmanuel. **Alterity and transcendence**. Translated by Michael B. Smith. The Athlone London Press, 1999.

LINCOLN, Y.; Denzin, N. The Seventh Moment. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Org.). **Handbook of Qualitative Research** (2nd ed.). London: SAGE, p. 1047-1065, 2000.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação dos interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisebete. **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1, Brasília: ENAP, p. 289-313, 2006.

LOHMULLER, Michael. El Salvador's gangs & prevailing gang paradigms in a post-truce context. **InsightCrime**, 2016.

LÜERS, Paolo. Defensa de la tregua en El Salvador. **Centroamérica hoy**: Retos y desafíos, Tiempo de Paz, No. 113, p. 36-46, 2014.

MACHADO DA SILVA; Clóvis; FONSECA, Valéria; CRUBELLATE, Joao Marcelo. **Estrutura, agência e interpretação**: Elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. Edição Especial, RAC, art. 4, Curitiba, pp. 77-107, 2010.

MARROQUIN, Amparo; VÁSQUEZ, Olga. Capítulo Especial. Discursos de la prensa salvadoreña en torno a la figura del general Munguía Payés y la tregua entre pandillas. In: **La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014**: Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" UCA, San Salvador, 2014.

MARTÍNEZ, Carlos. ¿Quién enseñó de política a las maras? Sala Negra. **Periódico Digital El Faro**. 26 ago. 2018. Disponible em: <https://goo.gl/GHHVqp> Acceso em: 28 ago. 2018.

_____. La conversión del Padre Toño. Sala Negra. **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 6 mayo 2013. Disponible em: <<https://goo.gl/snf2wV>>. Acceso em: 17 outubro 2018.

_____. El gobierno da la espalda a la tregua. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 9 dic. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/x43MvK>. Acceso em: 26 novembro 2018.

MARTÍNEZ, Juan José. Beneficios penitenciarios de las personas privadas de libertad. **Proyecto Seguridad Pública y Justicia Penal**. Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES) y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). El Salvador: Imprenta Criterio, 2000.

MARTÍNEZ, Óscar. El naufragio de la tregua. **Woodrow Wilson International Center for Scholars**, Washington, D.C, 2013.

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Aldo; OLUCHA SÁNCHEZ, Francisco. Elecciones presidenciales 2014: la segunda vuelta y la polarización ideológica. **Elites Parlamentarias Latinoamericanas**, Universidad de Salamanca, 2014.

MARTÍNEZ VENTURA, Jaime. **Límites democráticos al poder penal**: Reformas de la seguridad pública y la justicia penal. FESPAD, 2005.

MARTÍNEZ, Carlos; SANZ, José Luis. I. El origen del odio. Sala Negra, **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 6 ago. 2012. Disponible em: < <https://goo.gl/XQGNKC>>. Acceso em: 16 abr. 2018.

_____. II. La letra 13. Sala Negra. **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 8 ago. 2012. Disponible em: <<https://goo.gl/qtXuno>>. Acceso em: 16 abr. 2018.

_____. La nueva verdad sobre la tregua. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 11 sep. 2012. Disponible em: <https://goo.gl/2dv7QC>. Acceso em: 26 novembro 2018.

_____. “Supongo que esto quería el 70% de la población: sangre y muertos”. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 4 jul. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/K5rcuX>. Acceso em: 26 novembro 2018.

_____. El Barrio roto. In: **Crónicas Negras**: Desde una región que no cuenta. Sala Negra de El Faro. Editorial Santilla, p. 28-86, 2013.

_____. El gobierno se deshará de la palabra “tregua” pero seguirá dialogando con las pandillas. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 15 jun. 2014. Disponible em: <https://goo.gl/DjyjHe>. Acceso em: 28 novembro 2018.

MARTÍNEZ, Oscar; ARAUZ, Sergio. Un grupo de jefes policiales pretende renunciar si Munguía Payés toma Ministerio de Seguridad. **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 18 nov. 2011. Disponible em: < <https://goo.gl/XCEihn>>. Acceso em: 18 outubro 2018.

MARTÍNEZ D’AUBUISSON, Juan; MARTÍNEZ, Carlos. FMLN ofreció a las pandillas un programa de créditos de 10 millones de dólares. **Periódico Digital El Faro**, San

Salvador, 29 oct. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/xvuKCw>. Acesso em: 27 novembro 2018.

MARTÍNEZ, Óscar; MARTÍNEZ, Juan José. La espina del Barrio. In: **Crónicas negras: Desde una región que no cuenta**. La sala negra de El Faro, Editorial Santillana, p. 131-160, 2013.

MARTÍNEZ, Oscar; MARTÍNEZ, Carlos; LEMUS, Efren. Relato de un fraude electoral, narrado por un pandillero. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 11 agos. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/w9YsT3>. Acesso em: 27 novembro 2018.

MARTÍNEZ, Oscar et al. Gobierno negociación con pandillas reducción de homicidios. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 14 marzo 2012. Disponível em: <https://goo.gl/HQqxRa>. Acesso em: 25 novembro 2018.

MARTÍNEZ, Carlos; VALENCIA, Roberto. El FMLN hizo alianza con pandillas para la elección presidencial de 2014. **Periódico Digital El Faro**. San Salvador, 6 mayo 2016. Disponível em: <https://goo.gl/4MGybH>. Acesso em: 26 novembro 2018.

MEAD, George Herbert. **The Philosophy of the Present**. Chicago: University of Chicago Press, 1932.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure has myth and ceremony. In: GREENWOD, Royston (Org.). **The sage handbook of organizational institutionalism**. Second edition, SAGE Publications Ltd, 2008.

MISSE, Michel. **Malandros, marginais e vagabundos: acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro, 1999.

MIJANGO, Raúl. **Tregua entre pandillas y/o proceso de paz en El Salvador**, San Salvador, Red-Impronta, 2013.

MONTEIRO, Jorge. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI; Elisebete. **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1, Brasília: ENAP, p. 249-268, 2006a.

_____. O processo decisório da política. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI; Elisebete. **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1, Brasília: ENAP, p. 269-288, 2006b.

MOODIE, Ellen. **El Salvador in the aftermath of peace: Crime, uncertainty, and transition to democracy**. The Ethnography of Political Violence Series, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010.

MOODIE, Ellen; MARTÍNEZ, Juan José. En las llamas de la paz: La quema de un microbús y los significados de la violencia. In: MELÉNDEZ, Óscar; BERGMANN, Adrian (Comp.). **Violencia en tiempo de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador**. Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaria de Cultura de la Presidencia, 1ra ed., San Salvador, p. 147-186, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinaria dos conceitos de ordem pública e segurança pública: Uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 25, n. 97, p. 133-154, jan.-mar., 1988.

MURCIA, Walter. **Las pandillas en El Salvador**: Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contexto de violencia urbana. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Publicaciones de Naciones Unidas, nov., 2015.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Administração estratégica da ordem pública. Lei e liberdade. **Comunicações do ISER**. Grupo de Estudos Estratégicos – GEE/COPE – UFRJ. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

NEIBURG, F. O naciocentrismo das ciências sociais e as formas de conceituar a violência política e os processos de politização de vida social. In: WAIZBORT, Leopoldo. (org.). **Dossiê Norbert Elias**, Sao Paulo, Edusp: p. 37-62, 2001.

NUNES DIAS, Camila Caldeira. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo: 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). **Informe mundial sobre la violencia y la salud**. Editado por KRUG, G. Etienne, Washington, D.C., 2003.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). **Situación de la salud en las Américas**: Indicadores básicos 2013. Washington D.C., 2013.

ORELLANA, Carlos Iván. **La mara y la fe**: La desistencia pandilleril a través de la religión. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, El Salvador: sept. 2017.

OSTOS, José Martín. **El proceso penal en El Salvador**. 1ª. edición. España. Editorial Astigi, 2009.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?** Como o estado trata o criminoso. São Paulo, Cortez, 1987.

PACHICO, Elyssa; DUDLEY, Steven. Govt-'Facilitated' Gang Truce in Salvador Sets Dangerous Regional Precedent. **InSightCrime**. 29 March 2012.

PARSON, Talcott. **The social system**. Routledge Sociology Classics, Taylor & Francis e-Library, 2005.

PÉREZ SÁINZ, Juan P. (Org.). **Exclusión y violencias en territorios urbanos Centroamericanos**, 1ra ed., FLACSO Costa Rica, San José: 2015.

POLICIA NACIONAL CIVIL (PNC). **Solicitud de información pública referencia 503-2017**: Datos sobre el número de homicidios, extorsiones y personas desaparecidas 2011-2015. Oficina de Información y Respuesta. San Salvador, 18 ago. 2017.

_____. **Solicitud de información pública referencia 752-2017**: Datos desglosados de homicidios 2011-2015. Oficina de Información y Respuesta. San Salvador, 25 ago. 2017.

PREFEITURA ILOPANGO. **Solicitud de información pública referencia 26-2017**: Copia de acta suscrita donde se declara al municipio de Ilopango como municipio libre de violencia. Oficina de Información y Respuesta. Ilopango, 25 sep. 2017.

PREFEITURA SAN VICENE. **Solicitud de información pública referencia V278A-2017**: Copia de acta suscrita donde se declara al municipio de San Vicente como municipio libre de violencia. Oficina de Información y Respuesta. Ilopango, 18 sep. 2017.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Informe de desarrollo humano 2005**. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las Migraciones. Informe de Desarrollo Humano. El Salvador: PNUD, 2005.

_____. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014**. Nueva York, 2013.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1983.

RAFEL, Tony. **The Mexican Mafia**. Encounter Books, New York, 2007.

RAUDA ZABLAH, Nelson. “No es cierto que tuve conocimiento de la tregua. Si el general dijo eso, que lo explique él”. **Periódico Digital El Faro**, San Salvador, 8 feb. 2016. Disponible en: <https://goo.gl/irhCZR>. Acceso en: 26 noviembre 2018.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RSDAL). **Índice de seguridad pública de El Salvador para el año 2013**, Centroamérica, 2013.

REYNA, Verónica. Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016). Análisis, No. 7, **Fundación Friedrich Eber Stiftung (FES)**, San Salvador, 2017.

RIBANDO SEELKE, Clare. Gangs in Central America. Congressional Research Service, **CRS Report 7-5700**, Aug. 29, 2016.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: Um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, Instituto de Segurança Pública, Ano 2, no. 1, p. 14-27, 2010.

RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, p. 355-382, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBERTS, Julian (Org.). **Penal Populism and Public Opinion**. Oxford: Oxford University Press, Ed. 5, 2003.

ROJAS, Francisco. El riesgo de la supervisión entre las políticas de defensa y seguridad, **Revista Nueva Sociedad**, No. 213, Buenos Aires: Foro Nueva Sociedad, p. 36-49, 2008.

ROQUE, Silvia. Between new terrains and old dichotomies: Peacebuilding and the gang truce in El Salvador. **Contexto Internacional**, vol. 39(3), p. 499-520, 2017.

SALAZAR UGARTE, Pedro. La tregua como proceso de construcción de paz social. In: TAGER, Ana Glenda; AGUILAR UMAÑA, Isabel. La tregua entre pandillas salvadoreñas: Hacia un proceso de construcción de paz social. **Interpeace**, Ciudad de Guatemala, p. 32-38 2013.

SALGUERO, José. Vidas paralelas: barrios violentos y no violentos en el área metropolitana de San Salvador. **Estudios centroamericanos**, 70 (741), p. 171-200, 2015.

SANDOVAL, Carlos. La formulación y el diseño de los procesos de investigación social cualitativos. In: SANDOVAL, Carlos. **Investigación cualitativa**. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Bogotá, p. 111-118, 1996.

SANTACRUZ GIRALT, María; CONCHA EASTMAN, A. **Barrio adentro: La solidaridad violenta de las pandillas**. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), San Salvador, 2001.

SANTACRUZ, María; CRUZ, José Miguel. Las maras en El Salvador. In: ERIC, IDIES, IUDOP (Ed.). **Maras y pandillas en Centroamérica**, Vol. I, UCA Publicaciones, Managua, pp. 17-107, 2001.

SANTOS, Juan. EUA cortará fondos para PATI en seis municipios. **La Prensa Gráfica**. 7 sep. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/ffc9BJ>. Acceso em: 28 nov. 2018.

SAPORI, Luís Flávio. Uma Abordagem Organizacional da Justiça Criminal na Sociedade Brasileira. In: **Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas**. Fórum de debates – IPEA, 2000.

_____. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGC, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI; Elisebete. **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1, Brasília: ENAP, p. 21-42 2006.

SAVENIJE, Win. Las pandillas transnacionales o “maras”: violencia urbana em Centroamérica. **Foro Internacional** 189, XLVIII, p. 673-659, 2007.

_____. **Maras y barras: Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica**. 1ra ed., FLACSO Programa El Salvador, San Salvador, 2009.

_____. Políticas de seguridad en El Salvador. **Cuestiones de Sociología**, no. 10, p. 1-13, 2014a.

_____. Enfrentando a las pandillas y el crimen organizado: Los militares en la seguridad pública en El Salvador, Guatemala y Honduras. In: MISSE, Michel; MÍGUEZ, Daniel; ISLA, Alejandro. **Crimen organizado y Estado en América Latina**. Buenos Aires: Libros de la Araucaria, p. 222-250, 2014b.

SCHELLING, T. **Micromotives and Macrobehavior**. New York: W. W. Norton, 1978.

SCHÜTZ, Alfred. **Collected Papers**, Vols. I, II. The Hague: Nijhoff, 1962.

SCOTT, W. Richard. Institutional theory meets organizational studies. In: SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: Ideas and interests**. Stanford University. 3rd ed., SAGE publications Ltd, 2008.

SCRIBANO, Adrián; SENA, Angélica. Las segundas partes sí pueden ser mejores: Algunas reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. **Sociologías**, Porto Alegre, año 11, n° 22, jul./dez., p. 100-118, 2009.

SELZNICK, Philip. Foundations of the theory of organizations. **American Sociological Review**, Vol. 13, No. 1, pp. 25-35, Feb. 1948.

_____. **The moral commonwealth: social theory and the promise of community**. Berkeley: University of California Press, 1992.

_____. **Institutionalism 'old' and 'new'**. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), p. 270-277, 1996.

SIERRA BRAVO, Restituto. **Técnicas de Investigación Social**. Teoría y ejercicios. Madrid: Thomson Editores, 2003.

SILVA ÁVALOS, Héctor. **Infiltrados: Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)**. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2014.

_____. "Usted va a ser responsable". *Periódico Digital Factum*, San Salvador, 3 jun. 2016. Disponible em: <https://goo.gl/M6drGy>. Acceso em: 27 noviembre 2018.

_____. "Cachorro", uno de los policías infiltrados en la tregua. **Periódico Digital Factum**. San Salvador, 6 mayo 2016. Disponible em: < <https://goo.gl/vhX542>>. Acceso em: 19 outubro 2018.

_____. Las treguas y su impacto en el Estado salvadoreño. **Periódico Digital Factum**, San Salvador, 18 marzo 2016. Disponible em: <https://goo.gl/vCFDD4>. Acceso em: 27 noviembre 2018.

SMITH, Brian. **Policy Making in British Government**. London: Martin Robertson, 1976.

SMUTT, Marcela; MIRANDA, Jenny. **El fenómeno de las pandillas en El Salvador**. San Salvador: UNICEF, FLACSO - Programa El Salvador, 1998.

STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In: PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Org.). **Brasília: dimensões da violência urbana**. Brasília: UnB, 2005.

STAKE, Robert. Case studies. In: DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna (Eds.), **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, p. 435-453, 2000.

STRAUSS, Anselm. **Qualitative Analysis for social scientists**. Cambridge, United Kingdom: University of Cambridge Press, 1987.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuaciones de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI; Elisebete. **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1, Brasília: ENAP, p. 199-218, 2006.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SWAAN, Abram. **In care of the state: health care, education and welfare in Europe and USA in the modern era**. Polity Press: Cambridge, 1992.

TAYLOR, Charles. **Philosophical arguments**. Harvard University Press, Cambridge, MA: 1995.

TAGER, Ana Glenda; AGUILAR UMAÑA, Isabel. La tregua entre pandillas salvadoreñas: Hacia un proceso de construcción de paz social. **Interpeace**, Ciudad de Guatemala, 2013.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious politics**. Oxford University Press. NY, USA, 2007.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). **El nexa entre drogas y violencia en el Triángulo Norte: El papel del narcotráfico en la violencia delictiva y las respuestas de política pública en Guatemala, El Salvador y Honduras**. Documento de debate No. 2012/1, 2012.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**, New York: Cambridge University Press, p. 1-32, 1992.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: Estimativa empírica de dimensionamento. **Af-Revista PMKT**, Ed. 03, p. 20-27, 2009.

UNITED NATIONS ORGANIZATION FOR DRUG AND CRIME (UNODC). **The Globalization of Crime**, United Nations Publications, 2010.

_____. **Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean, a threat assessment**?, United Nations Publications, New York, 2012.

_____. **Medidas privativas y no privativas de libertad**. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, 2010.

UNIDAD TÉCNICA EJECUTIVA (UTE). **Recopilación de leyes penales**. Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, San Salvador, 2009.

_____. Distribución de sedes y funcionarios por departamento. Consejo Nacional de la Judicatura (CNSJ), **Portal de Transparencia**, San Salvador, 2018. Disponible em: <<https://goo.gl/ScSk6r>>. Acceso em: 10 jun. 2018.

VALENCIA, Roberto. El país que entregó sus cárceles a los pandilleros. Sala Negra. **Periódico Digital El Faro**. 1 sep. 2014. Disponible em: <<https://goo.gl/xDfKdP>> Acceso em: 10 ago. 2018.

_____. Segundo comunicado de la MS-13 y Barrio 18. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 12 mayo 2012. Disponible em: <https://goo.gl/sByksx>. Acceso: 22 noviembre 2018.

_____. Tercer comunicado de la MS-13 y Barrio 18. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 21 junio 2012. Disponible em: <https://goo.gl/BLhCCg>. Acceso em: 22 noviembre 2018.

_____. Cuarto comunicado de la MS-13 y Barrio 18. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 22 julio 2012. Disponible em: <https://goo.gl/UmKcKt>. Acceso em: 22 noviembre 2018.

_____. Quinto comunicado de la MS-13 y Barrio 18. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 10 agosto 2012. Disponible em: <https://goo.gl/xWmJXU>. Acceso em: 22 noviembre 2018.

_____. Sexto comunicado de la MS-13 y Barrio 18. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 24 sep. 2012. Disponible em: <https://goo.gl/m4GJCv>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Pronunciamiento a la nación de Raúl Mijango y Fabio Colindres. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 23 nov. 2012. Disponible em: <https://goo.gl/3bttnQ>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Séptimo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 04 dic. 2012. Disponible em: <https://goo.gl/urM6gP>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Octavo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 19 ene. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/xLd2ac>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Noveno comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 28 ene. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/esuddE>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Décimo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 11 marzo 2013. Disponible em: <https://goo.gl/qwBpjk>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Undécimo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 7 abril 2013. Disponible em: <https://goo.gl/RRHQMC>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Duodécimo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 13 mayo 2013. Disponible em: <https://goo.gl/NvtGck>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimotercer comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 22 mayo 2013. Disponible em: <https://goo.gl/DEfEFp>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimocuarto comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 20 sep. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/gzx5pe>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimoquinto comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 20 nov. 2013. Disponible em: <https://goo.gl/zB1cr8>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimosexto comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 9 ene. 2014a. Disponible em: <https://goo.gl/aNRns1>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimoséptimo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 9 ene. 2014b. Disponible em: <https://goo.gl/YKuNjC>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimooctavo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 17 feb. 2014. Disponible em: <https://goo.gl/LXTNiu>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Decimonoveno comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 14 marzo 2014. Disponible em: <https://goo.gl/ohxKCr>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Vigésimo comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 30 abril 2014. Disponible em: <https://goo.gl/vLkbVC>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Vigésimoprimer comunicado de las pandillas. **Crónicas guanacas**: La realidad es una, lo que cambia es la mirada. Un blog de Roberto Valencia, 5 junio 2014. Disponible em: <https://goo.gl/BrVmYq>. Acceso em: 24 noviembre 2018.

_____. Obituario de la tregua. Periódico **Digital El Faro**. San Salvador, 13 abril 2015. Disponible em: <https://goo.gl/sQ6u85>. Acceso em: 26 noviembre 2018.

VALENCIA CARAVANTES, Daniel. La batalla por Ciudad Barrios. **Periódico Digital El Faro**. 12 jul. 2011. Disponible em: <<https://goo.gl/M4vxXz>> Acceso em: 11 sep. 2018.

VALENZUELA, José Miguel. La mara es mi familia. In: VALENZUELA ARCE, Manuel; NATERAS DOMINGUEZ, Alfredo; REGUILLO CRUZ, Rossana. **Las Maras: Identidades juveniles al límite**. Colegio de la Frontera Norte, UAM, p. 33-63, 2007.

VAN DEN BOOGERT, Laura. **The securitization of the street gangs in El Salvador: An analysis of the anti-gang policies and the gang truce of 2012**. Dissertation (Master of Arts) – Utrecht University, 2015.

VAN DER BORGH, Chris; SAVENIJE, Wim. De-securitizing and re-securitizing gang policies: The Funes government and gangs in El Salvador. **Journal of Latin American Studies**, 47:1, p. 149-193, 2015.

_____. The truce between the Mara Salvatrucha and 18th Street Gang in El Salvador: From opportunity to failure. **Working paper**, October 2016.

VARGAS, Joana Domingues. Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50, p. 671-697, 2007.

VIGIL, James Diego. **From Indians to Chicanos: The dynamics of Mexican American culture**. Prospect Heights, Ill, Waveland Press, 1998.

VON SANTOS, Herard. Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025. Academia Nacional de Seguridad Pública, **Revista Policía y Seguridad Pública**, vol. 2, El Salvador, jul.-dic., 2014.

WARD, Thomas. **Gangsters without borders: An ethnography of a Salvadoran street gang**. UK: Oxford University Press, 2012.

WEBER, Max. **The methodology of social sciences**. Translated and edited by Edward Shills and Henry Finch. With a foreword by Eduard Shills. The Free Press. Glencoe, Illinois: 1949.

_____. **Economia e sociedade: Os fundamentos da sociologia compreensiva**, Vol. 2, Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Editora UnB, São Paulo: 1999.

WEICK, Karl. **The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster**. *Administrative Science Quarterly*, 38, p. 628–652, 1993.

WHITFIELD, Teresa. Mediating criminal violence: Lessons from the gang truce in El Salvador. Center for Humanitarian Dialogue, **Oslo Forum Papers**, no. 001, 2013.

WHYTE, William. **Street corner society: The structure of an Italian slum**, 4th edition, Chicago, 1943.

WOLF, Sonja. **The politics of gang control: NGO advocacy in the post-war El Salvador**. Thesis (Doctor's degree) – University of Wales, Aberystwyth, 2008.

_____. El control de pandillas en la relación El Salvador-Estados Unidos. **Foreign Affairs Latinoamérica**, vol. 9, no. 4, oct.-dic., p. 85-96, 2009.

_____. Street gangs of El Salvador. In: BRUNEU, T. C. (E.d). **Maras, gangs, violence and security in Central America**, University of Texas Press, Austin, p. 43-70, 2011.

_____. Mara Salvatrucha: The Most Dangerous Street Gang in the Americas? **Latin American Politics and Society**, 54 (1), p. 65-99, 2012.

_____. Políticas antipandillas para ganar elecciones. EF Académico, **Periódico Digital El Faro**, 16 feb. 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/wygAuG> > Acesso em: 29 ago. 18.

WOLFGANG, M. E.; FERRACUTI, F. **La subcultura de la violencia**. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1971.

YIN, Robert. **Case study research, design and methods**. Thousand Oaks: Sage, 3rd ed., vol. 5, 2003.

YOUNG, Jock. **The exclusive society**. Sage Publications, London: 1999.

ZACKSESKI; Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? **Revista do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo v. 10, n. 1, fev./mar, p. 108-125, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. Crime organizado: uma categorização frustrada. In: ALMEIDA CASTRO, A. (Org.). **Discursos Seditiosos: crime, direito e sociedade**, ano 1, n.1, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

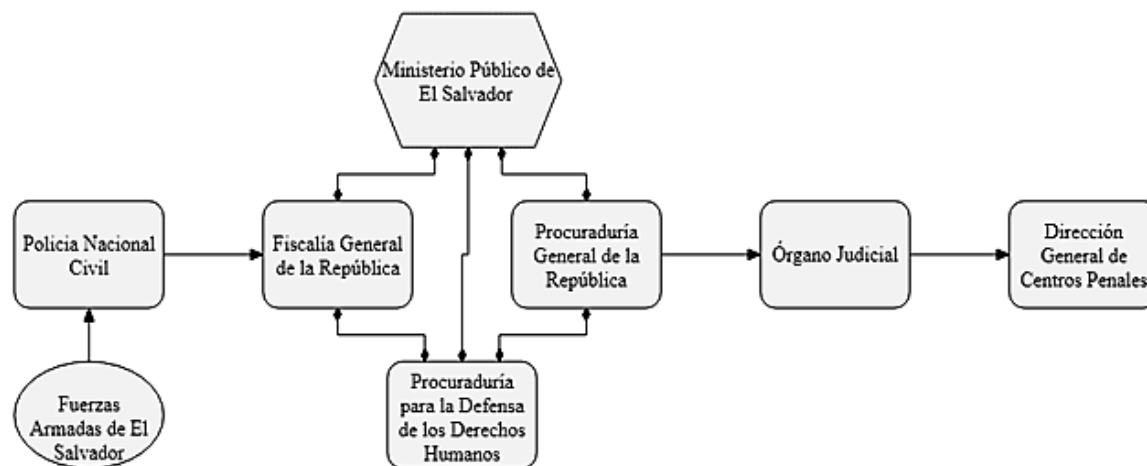
ZILBERG, Elana. Gangster in guerrilla face: a transnational mirror of production between the USA and El Salvador, **Anthropological Theory**, Volume 7, No. 1, p. 37-57, 2007

ZÚNIGA NÚÑEZ, Mario. Migración, pandillas y criminalización: La conflictividad social estadounidense y su relación con El Salvador. In: SANDOVAL GARCÍA, Carlos. **Migraciones en América Central: Políticas, territorios y actores**. Instituto de Investigaciones Sociales, Ed. 1ra, Editorial UCR, San José, 2016.

APÊNDICE

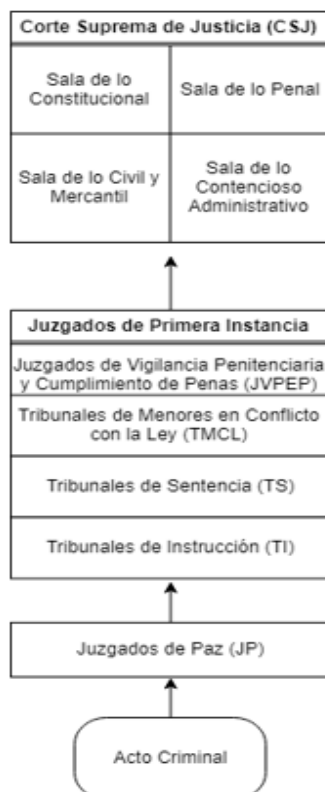
Lista de Figuras

Figura 1 – Sistema de Justiça Criminal de El Salvador



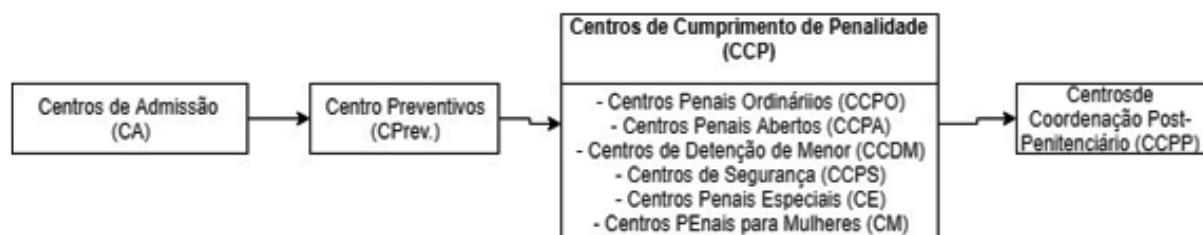
Extraído de: Elaboração do autor.

Figura 2. Estrutura do Órgão Judicial de El Salvador



Extraído de: Elaboração do autor.

Figura 3. Tipificação dos centros penais salvadorenhos com base a suas funções



Extraído de: Elaboração do autor.

Lista de Quadros

Quadro 1. Resultados das solicitações de acesso a informação pública

(junho 2017/junho 2018)

Tipo de resposta	Número	%
Informação inexistente	4	18.18
Sem resposta	4	18.18
Solicitação aprovada	12	54.55
Solicitação redigida	2	9.09
Total geral	22	100

Extraído de: Elaboração do autor

Quadro 2. Quantidade de solicitações de acesso a informação pública por organização consultada

Tipo de organização	Organização	Número
Municipalidade	Prefeitura de Apopa	1
Municipalidade	Prefeitura de Ilopango	1
Municipalidade	Prefeitura de La Libertad	1
Municipalidade	Prefeitura de Nueva Concepción	1
Municipalidade	Prefeitura de San Vicente	1
Municipalidade	Prefeitura de Santa Tecla	1
Municipalidade	Prefeitura de Sonsonate	1
Municipalidade	Prefeitura del Puerto el Triunfo	1
Órgão Executivo	Casa presidencial	1
Órgão Executivo	Direção Geral de Centros Penais	1
Órgão Executivo	Direção Geral de Migração	1
Órgão Executivo	Ministério de Economia	1
Órgão Executivo	Ministério de Justiça e Segurança pública	3
Órgão Executivo	Polícia Nacional Civil	2
Órgão Executivo	Registro Nacional de Pessoas Naturais	1
Ministério Público	Fiscalia Geral da República	3
Ministério Público	Procuradoria Geral da República	1
Total geral de solicitações		22

Extraído de: Elaboração do autor

Quadro 3. Leis punitivas contra as *pandillas* aprovadas em El Salvador

Nome da lei	Data de aprovação	Tempo de duração
<i>Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado</i> [LTECDCO]	13 de março de 1996	Dois anos
<i>Ley Antimaras</i> [LAM]	9 de outubro de 2003	Seis meses
<i>Ley para el Combate de Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales</i> [LCADGAIE]	16 de fevereiro de 2004	Três meses
<i>Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal</i> [LPMPAAONC]	1 de setembro de 2010	Sem tempo de caducidade

Extraído de: Elaboração do autor

Quadro 4 – Número total de homicídios por mês em El Salvador 2011-2013

MÊS	2011	2012	2013
JANEIRO	361	413	198
FEVEREIRO	313	404	183
MARÇO	377	255	173
ABRIL	341	157	143
MAIO	384	173	174
JUNHO	343	167	186
JULHO	370	175	253
AGOSTO	390	157	245
SETEMBRO	371	169	245
OUTUBRO	385	179	240
NOVEMBRO	375	177	257
DIZEMBRO	361	168	216
TOTAL ANO	4371	2594	2513

Extraído de: Elaboração do autor com dados da PNC (25 agos. 2017)

Quadro 5 – Lista completa dos Municípios Livres de Violência

No.	Município	Departamento	Data de declaração
1	Ilopango	San Salvador	22 janeiro 2013
2	Santa Tecla	La Libertad	24 janeiro 2013
3	Quezaltepeque	La Libertad	31 janeiro 2013
4	Sonsonate	Sonsonate	08 fevereiro 2013
5	Puerto de La Libertad	La Libertad	01 março 2013
6	Apopa	San Salvador	09 março 2013
7	San Vicente	San Vicente	05 abril 2013
8	Puerto El Triunfo	Usulután	25 abril 2013
9	Nueva Concepción	Chalatenango	08 maio 2013
10	Ciudad Delgado	San Salvador	29 maio 2013
11	Zacatecoluca	La Paz	17 julho 2013

Extraído de: Elaboração do autor

Quadro 6 – Comunicados das pandillas durante *La Tregua* 2012-2014

Número do comunicado	Data de emissão	Lugar de leitura/publicação	Signatários do comunicado
Primer comunicado	19/03/2012	Nunciatura Apostólica em El Salvador	MS-13, B-18S e B-18R.
Segundo comunicado	02/05/2012	Centro Penal de Quezaltepeque	MS-13, B-18S e B-18R
Terceiro comunicado	19/06/2012	Centro Penal de Izalco	MS-13, B-18S e B-18R
Quarto comunicado	22/07/2012	Centro Penal La Esperanza	MS-13, B-18S e B-18R
Quinto comunicado	10/09/2012	Radio Cool FM	MS-13, B-18S e B-18R
Sexto comunicado	24/09/2012	Cárcel de Mujeres	MS-13, B-18S e B-18R
Sétimo comunicado	04/12/2012	Desconhecido	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina e La Mirada Lokotes 13
Ditavo comunicado	19/01/2013	Blog de Paulo Lüers	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina e La Mirada Lokotes 13
Noveno comunicado	28/01/2013	Centro Penal La Esperanza	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina e La Mirada Lokotes 13
Decimo comunicado	09/03/2013	Centro Penal La Esperanza	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Undécimo comunicado	05/04/2013	Centro Penal de San Vicente	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13
Duodécimo comunicado	08/05/2013	Centro Penal de Chalatenango	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Decimo terceiro comunicado	18/05/2013	Centro Penal La Esperanza	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13, Presos comuns e Pandilleros Retirados
Decimo quarto comunicado	20/09/2013	Ciudad Delgado	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13, Presos comuns e Pandilleros Retirados
Decimo quinto comunicado	18/11/2013	Desconhecido	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Decimo sexto comunicado	09/01/2014	Runiao com representante da OEA	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Decimo setimo comunicado (boletim anexo)	09/01/2014	Runiao com representante da OEA	MS-13, B-18S e B-18R
Decimo oitavo comunicado	17/02/2014	Blog de Paulo Lüers	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Decimo noveno comunicado	12/04/2014	Desconhecido	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Vigesimo comunicado	28/04/2014	Blog de Paulo Lüers	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos
Vigesimo primeiro comunicado	03/06/2014	Correio eletrônico	MS-13, B-18S, B-18R, Mao-Mao, Mara Máquina, La Mirada Lokotes 13 e Presos

Extraído de: Elaboração do autor

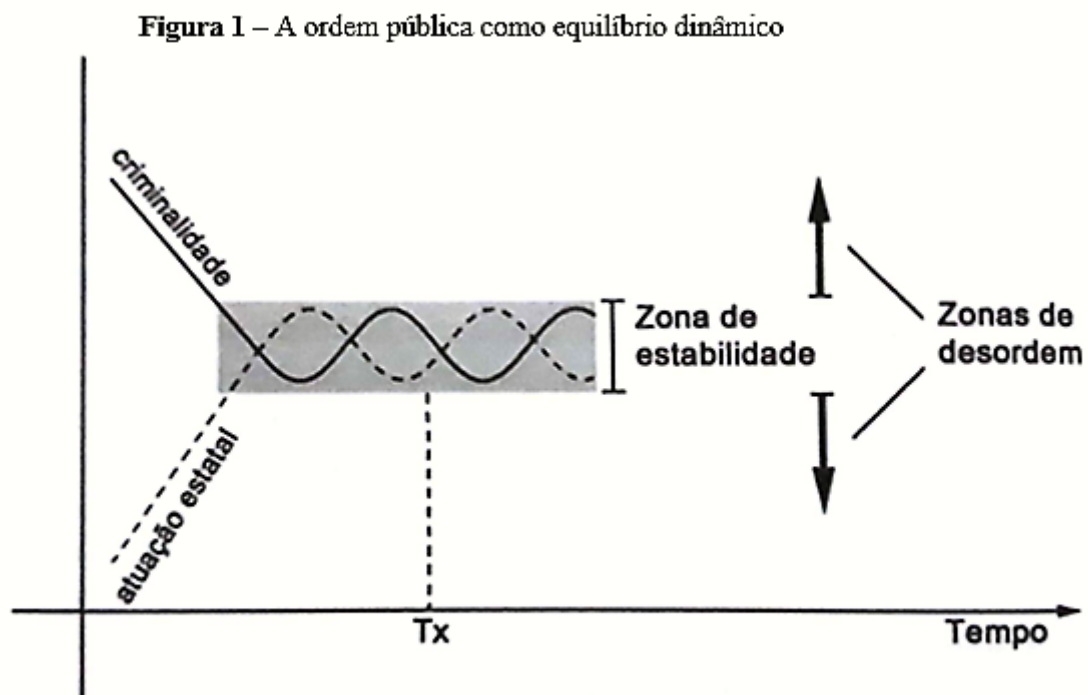
Quadro 7 – Taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes dividida por departamento em El Salvador 2011-2014

Departamento	2011	2012	2013	2014
AHUACHAPAN	41.38	28.47	27.31	36.97
CABAÑAS	52.65	39.03	53.03	77.83
CHALATENANGO	33.55	27.85	27.19	47.02
CUSCATLAN	44.86	36.34	57.61	114.59
LA LIBERTAD	70.40	36.28	30.72	47.37
LA PAZ	65.45	45.97	55.27	84.06
LA UNION	64.29	50.29	46.45	48.76
MORAZAN	29.79	26.94	21.03	22.85
SAN MIGUEL	62.12	40.38	30.63	44.78
SAN SALVADOR	84.27	43.38	45.07	70.85
SAN VICENTE	79.56	49.15	43.60	45.97
SANTA ANA	79.03	45.70	31.44	45.63
SONSONATE	105.17	49.43	36.89	60.92
USulután	48.02	41.28	48.99	93.30
Total	70.06	41.24	39.61	61.25

Extraído de: Elaboração do autor com dados da PNC

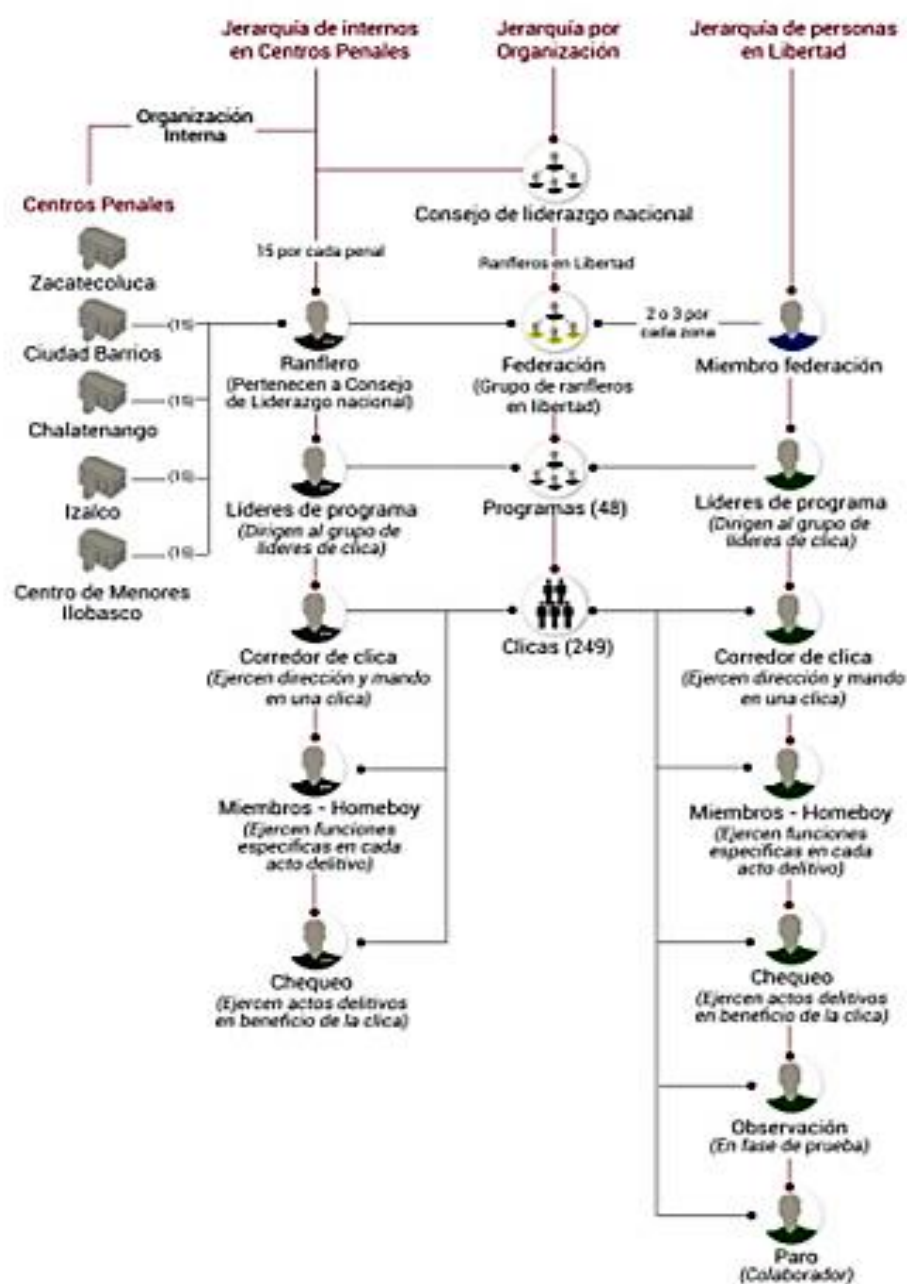
ANEXOS

Lista de Figuras



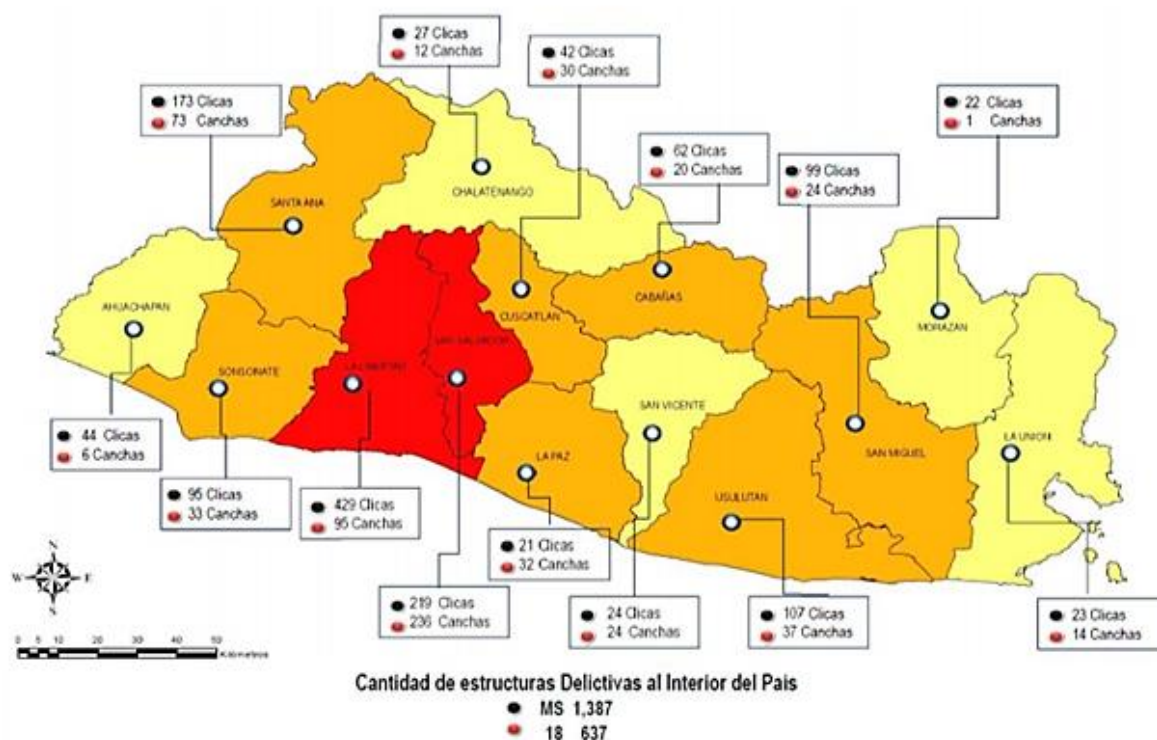
Extraído de: FILOCRE (2010, p. 46)

Figura 2 – Estructura jerárquica da MS13 em El Salvador



Extraído de: ISC (2017, p. 37)

Figura 3 – Distribuição geográfica em El Salvador das células da MS-13 e B-18




Extraído de: MURCIA (2015, p. 15)

Figura 4 – Esquema da teoria do sistema político



Extraído de: ARTIGA-GONZÁLES (2015, p. 49)

Figura 5 – Documento completo do *Plan Mano Dura*



MEMORÁNDUM

Nº 01700

PARA : COMISIONADO RICARDO MAURICIO MENESSES
DIRECTOR GENERAL

DE : COMISIONADO PEDRO BALTAZAR GONZALEZ
SUBDIRECTOR GENERAL


ASUNTO : REMISION DE DOCUMENTO

FECHA : 22/07/2003

Respetuosamente adjunto al presente le remito el PLAN DE OPERACIONES CONTRA LAS PANDILLAS "MANO DURA", con la finalidad de que a través de esa Jefatura se gestione la autorización respectiva ante el señor Presidente de la República, el señor Ministro de Gobernación y el señor Ministro de la Defensa Nacional.

Atentamente,

25 JUL 2003



PLAN DE OPERACIONES CONTRA LAS PANDILLAS "MANO DURA"

1.- SITUACION

a.- DELINCUENCIAL

La violencia y delincuencia en El Salvador generada por los miembros de pandillas, son fenómenos que afectan a la sociedad y estos se manifiestan en diferentes actos, que van desde el sentimiento de inseguridad de la población hasta el cometimiento de hechos graves por los integrantes de esos grupos delincuenciales, lo que ha provocado alarma social en el país. (Ver Anexo A. Situación Delincuencial).

b.- PROPIA

El Gobierno de la República de El Salvador continúa desarrollando e implementando la seguridad pública a través de la Alianza por la Seguridad a fin de prevenir y combatir la delincuencia.

2.- MISION

La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada de El Salvador, en cumplimiento del Acuerdo Ejecutivo No. 226 de fecha 23 de julio de 2003 (Ver Anexo B), desarrollará a partir de las 1800 hrs. Del 23 de julio de 2003 hasta segunda orden; operaciones antidelinquenciales en los lugares de mayor incidencia de pandillas a nivel nacional con el objeto de garantizar el orden público y la seguridad a la población en general.

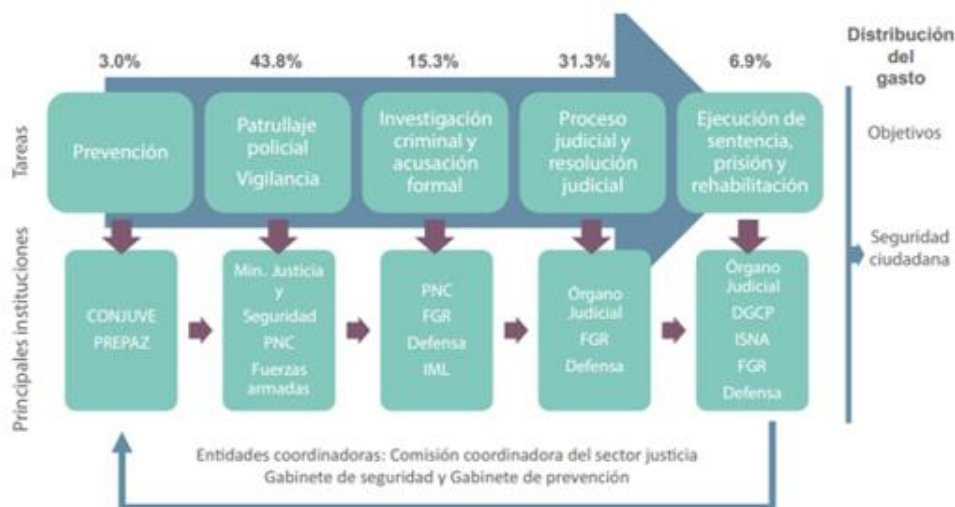
3.- EJECUCION

a.- Concepto General

La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada de El Salvador, organizarán fuerzas de tareas conjuntas (FTC) para efectuar operaciones antidelinquenciales en diferentes fases a nivel nacional en aquellas áreas de mayor incidencia de pandillas, capturando líderes y miembros para desorganizar (cikas), con el fin de ejercer el control y generar la confianza en la población.

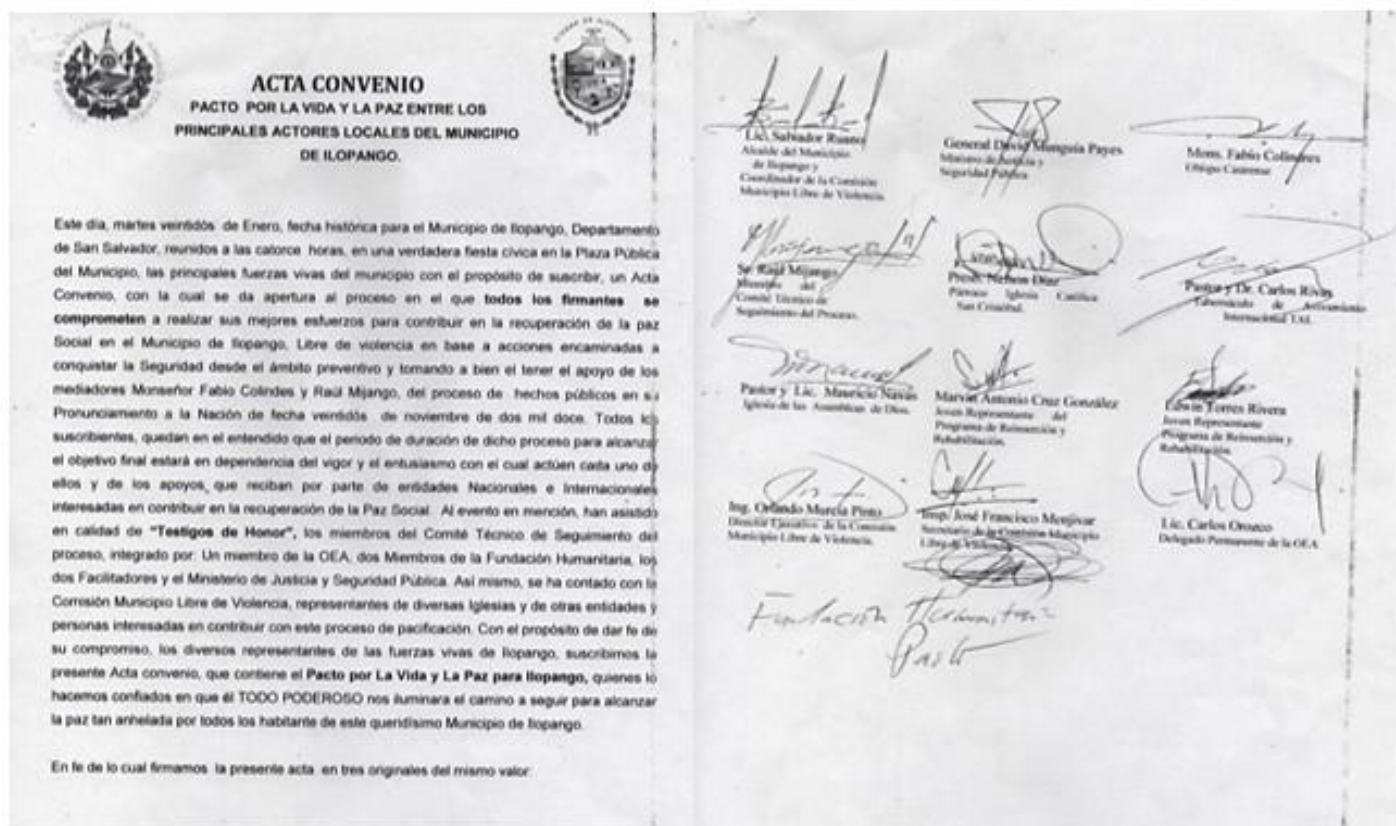
Extraído de: FUENTES (2015, p. 128-129)

**Figura 6 – Distribuição orçamentaria do ano 2011 para
As tarefas de segurança pública e justiça**



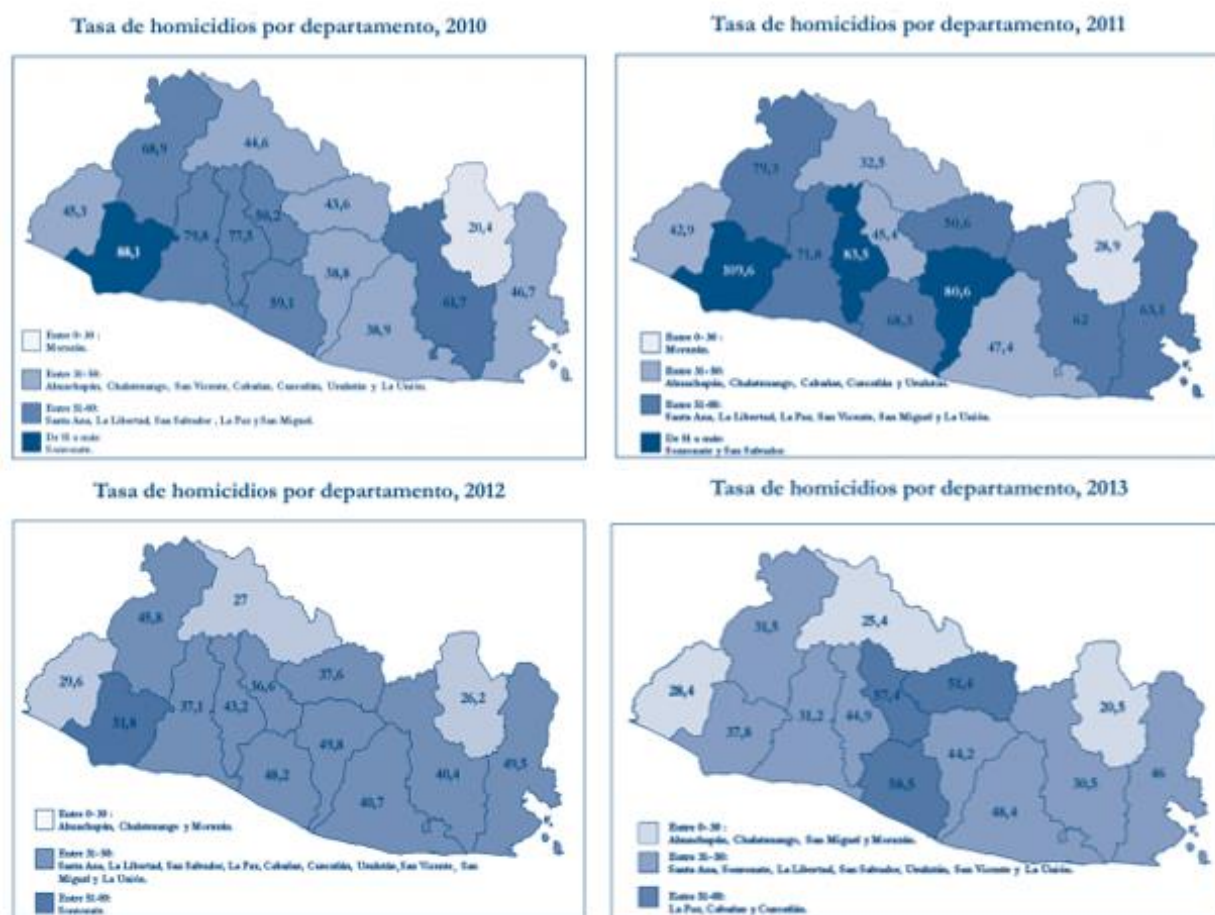
Extraído de: ALAS DE FRANCO (2016, p. 8)

Figura 7 – Documento do primeiro PLPVP no municipio de Ilopango



Extraído de: PREFEITURA ILOPANGO (25 sep. 2017)

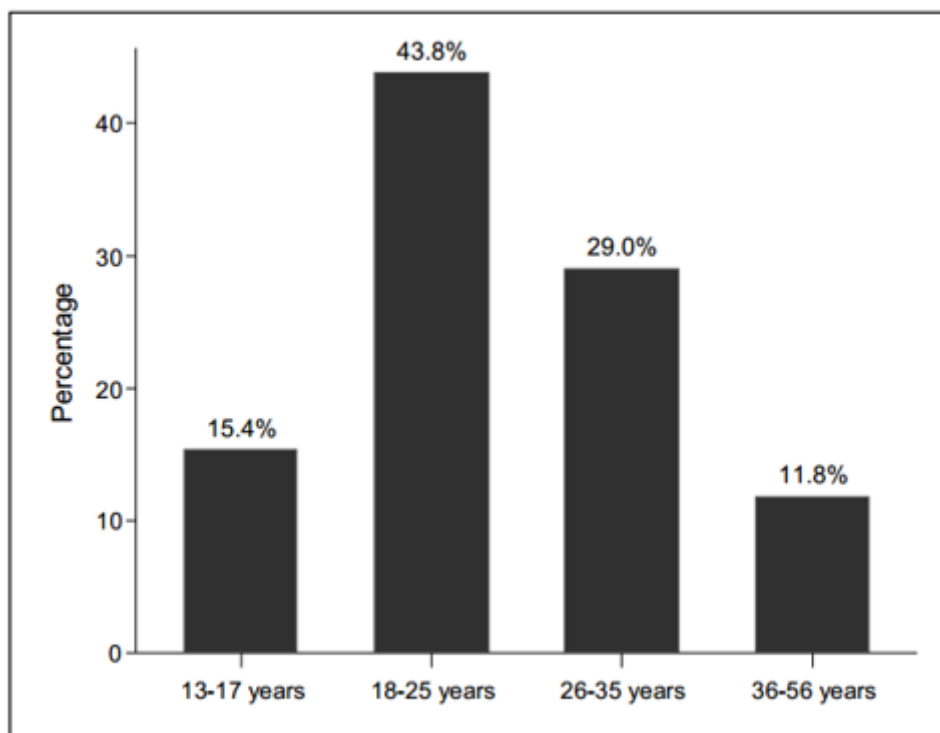
Figura 8 – Distribuição geográfica dos homicídios em El Salvador 2010-2013



Extraído de: IUDOP (2004, p. 13-16)

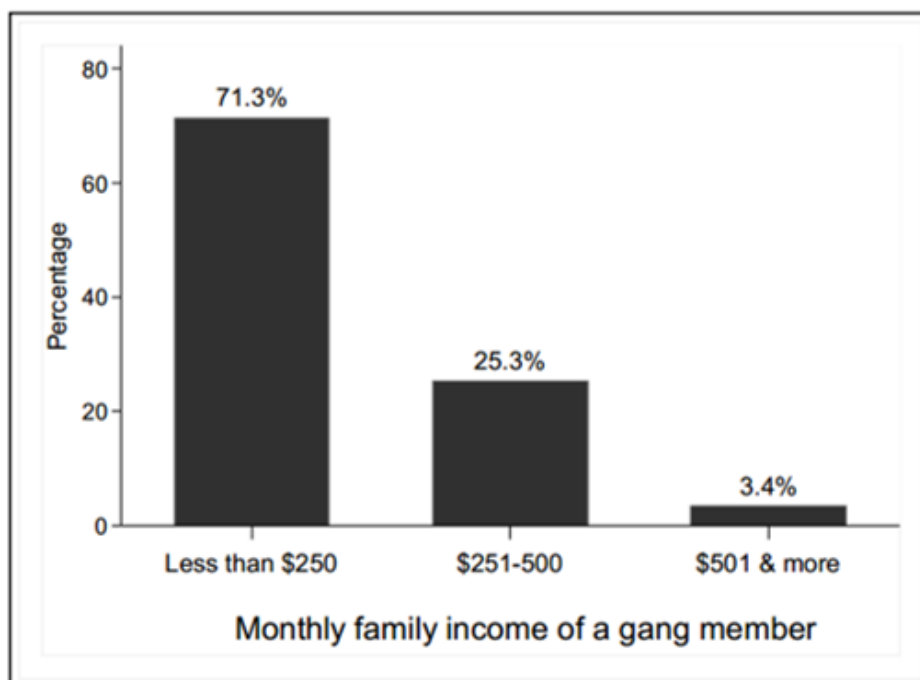
Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição etária dos membros das pandillas em El Salvador

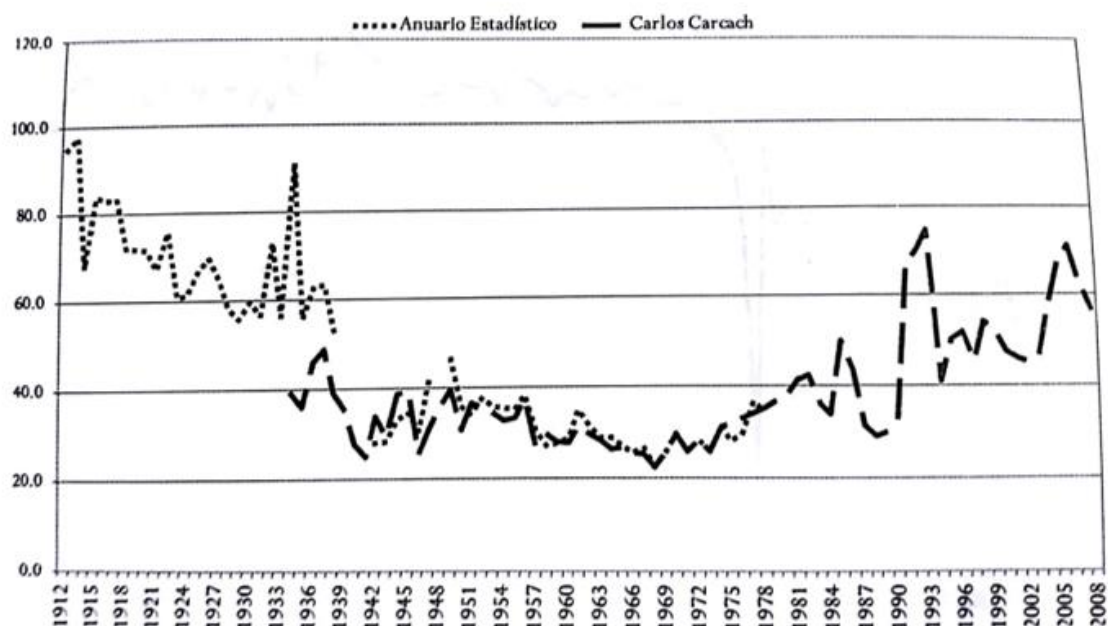


Extraído de: CRUZ et al (2017, p. 18)

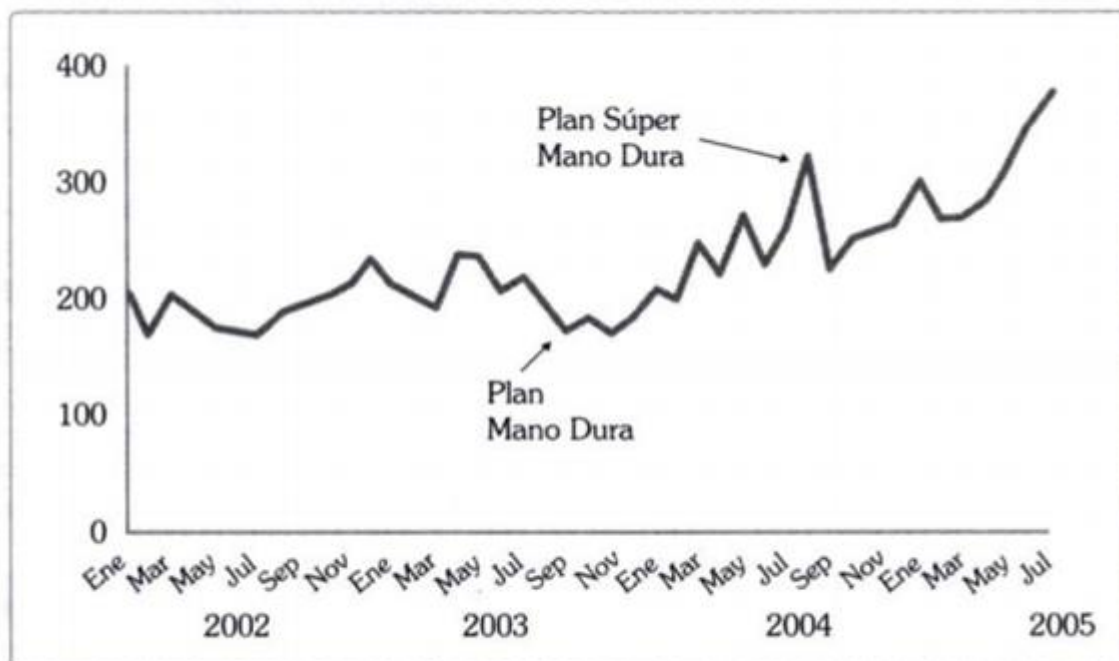
Gráfico 2 – Ingresso mensal por família dos membros das pandillas em El Salvador



Extraído de: CRUZ et al (2017, p. 22)

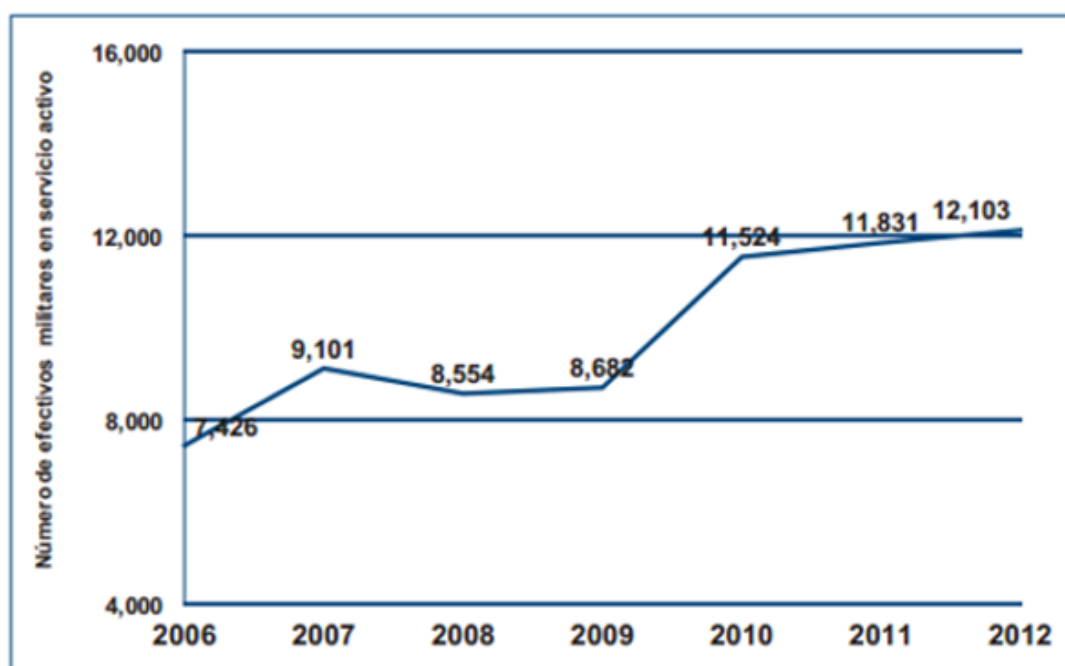
Gráfico 3 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes em El Salvador (1912-2008)

Extraído de: BERGMANN (2015, p. 241)

Gráfico 4 – Número de homicídios por mês em El Salvador 2002-2005

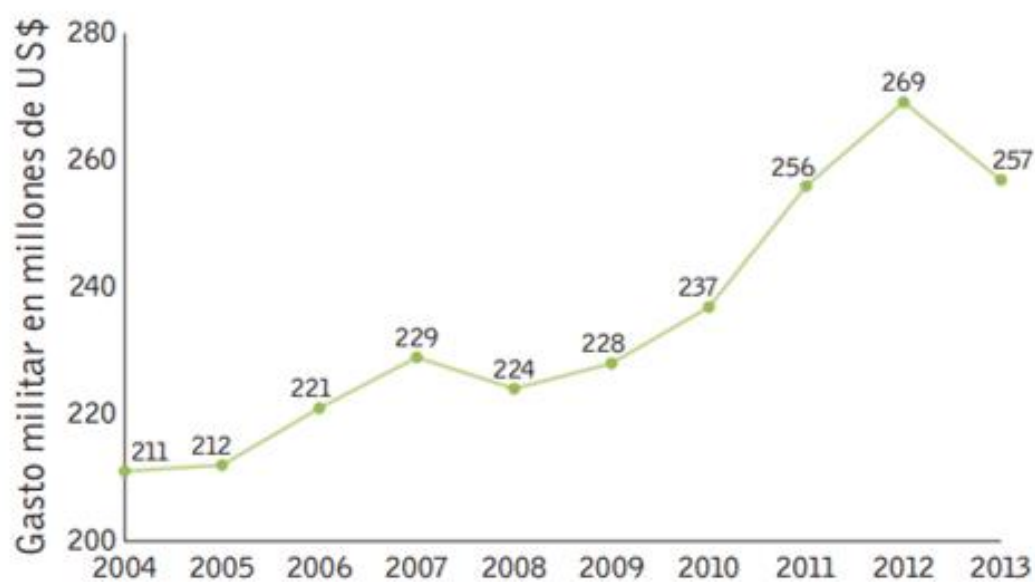
Extraído de: CRUZ; CARRANZA (2006, p. 161)

**Gráfico 5 – Aumento histórico de militares activo em El Salvador
2006-2012**



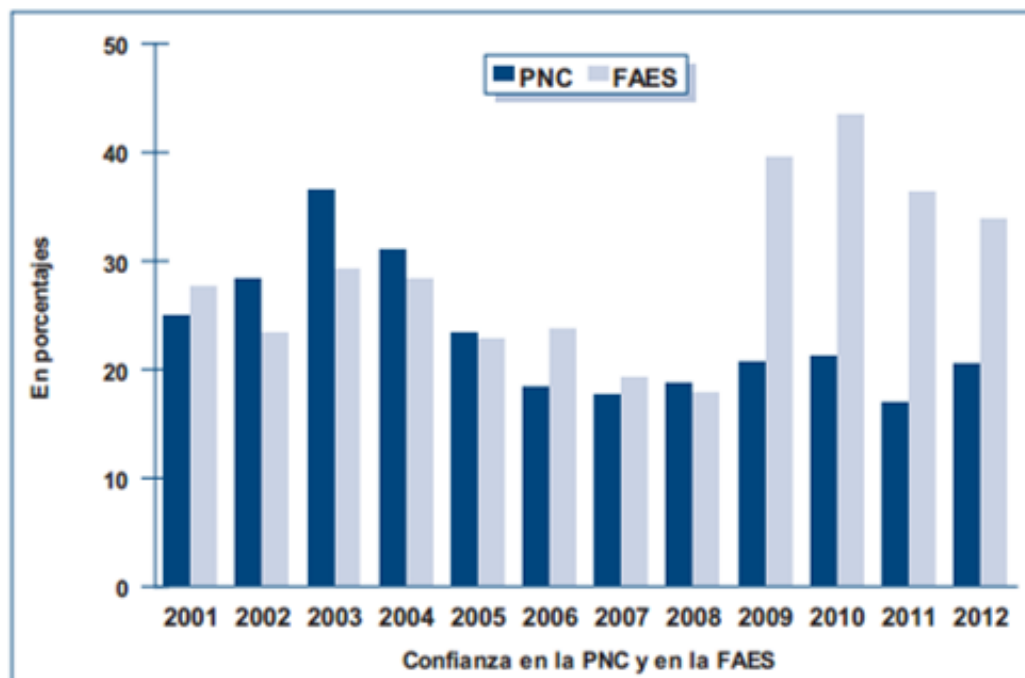
Extraído de: IUDOP (2014, p. 93)

Gráfico 6 – Gasto militar total 2004-2013



Extraído de: AGUILAR (2016, p. 68)

Gráfico 7 – Evolução da confiança da PNC e FAES perante a população salvadorenha 2001-2012



Extraído de: IUDOP (2014, p. 95)

Gráfico 8 – Taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes El Salvador 1999-2011



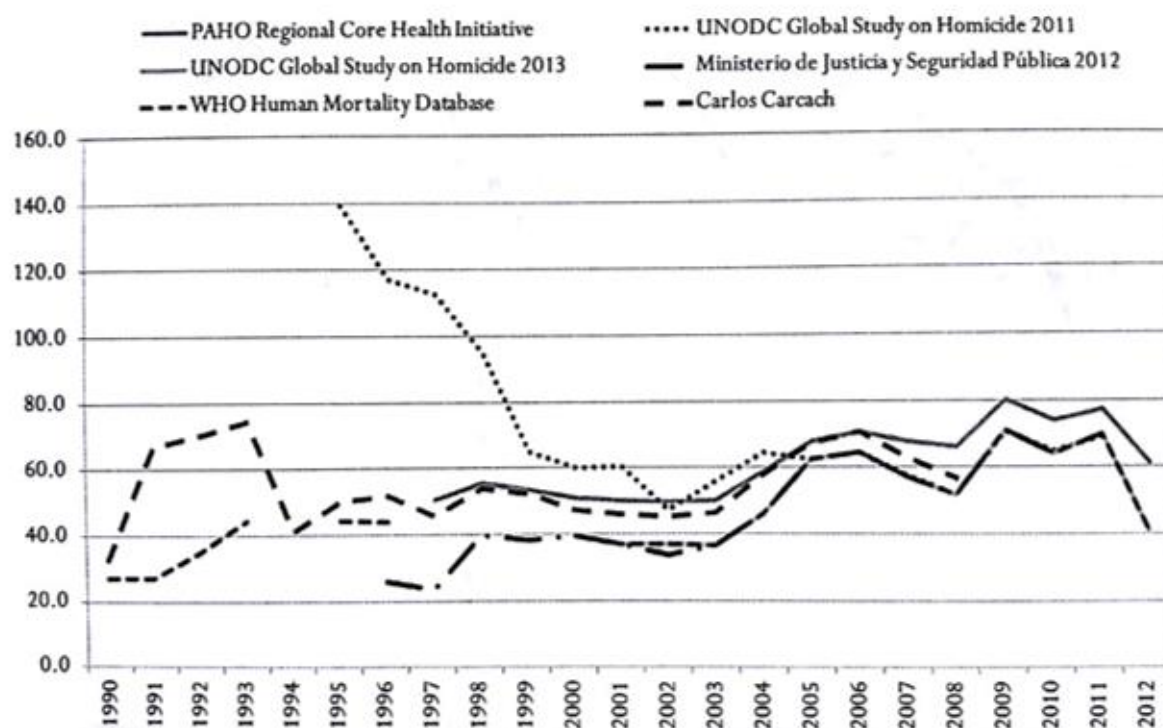
Extraído de: SAVENIJE (2014b, p. 2)

Gráfico 9 – Número mensal de homicídios no período 2011-2012 em El Salvador



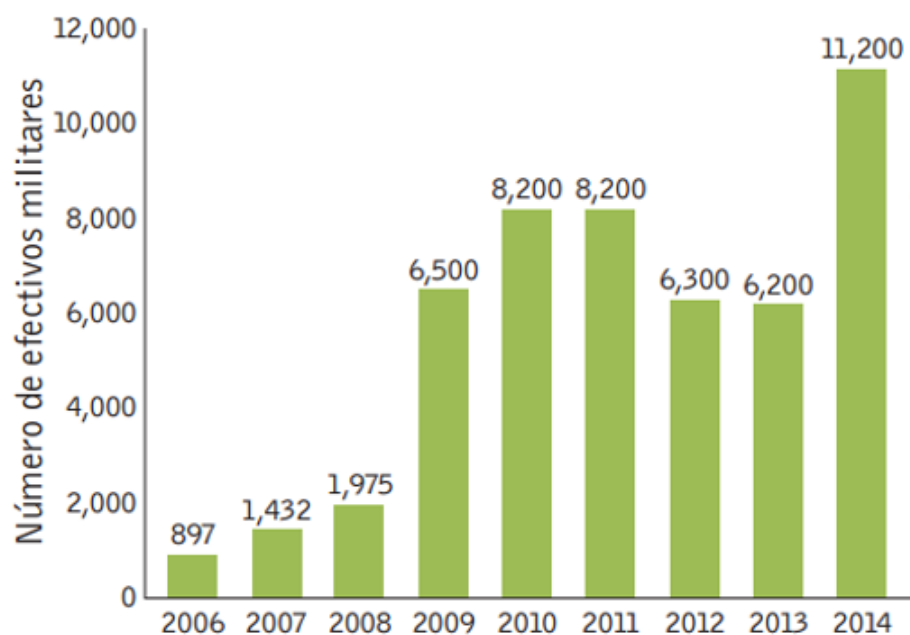
Extraído de: CRUZ (2013, p. 5)

Gráfico 10 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes em El Salvador (1990-2012)



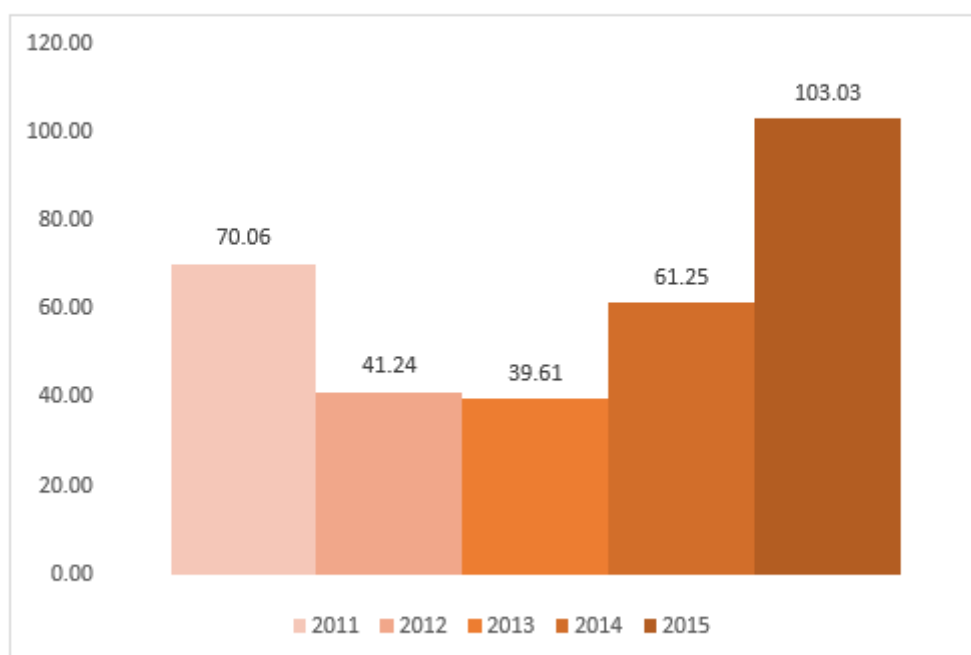
Extraído de: BERGMANN (2015, p. 243)

Gráfico 11 – Evolução do número de militares envolvidos em tarefas de segurança pública 2006-2014



Extraído de: AGUILAR (2016, p. 76)

Gráfico 12 – Taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes El Salvador 2011-2015



Extraído de: PNC (25 ago. 2017)

Lista de Quadros

Quadro 1 – Capacidade instalada da infraestrutura penitenciária salvadorenha para o ano 2015

Centro penitenciario	Capacidad instalada
Apanteos	1800
Izalco	768
Metapán	170
Sonsonate	200
Santa Ana-Occidental	350
Ilopango	550
La Esperanza-Mariona	1200
Quezaltepeque	480
Chalatenango	300
San Vicente	400
Cojutepeque	260
Sensuntepeque	220
Ilobasco	500
Zacatecoluca	522
Ciudad Barrios	1000
Jucuapa	120
San Francisco Gotera	200
La Unión	100
Usulután	300
San Miguel	180
Reguardo Psiquiátrico	12
Centro abierto La Esperanza	60
Centro abierto de Santa Tecla	30
Granja penitenciaria de Izalco	270
Granja penitenciaria de Santa Ana	117
Total	10 109

Extraído de: ANDRADE; CARRILLO (2015, p. 15)

Quadro 2. Modelo ecológico da violência aplicado ao fenômeno *pandilleril* da América Central

Nivel relacional	Categoría de causalidad	Factores
Social	Procesos de exclusión social	Precariedad socioeconómica Comunidades carecen de servicios básicos o son de mala calidad Falta de oportunidades para la formación técnica o profesional Expulsión y deserción escolar Desempleo o subempleo
	Cultura de violencia	Modelos culturales de relaciones personales Patrones de enseñanza-aprendizaje del uso de la violencia Permisividad cultural hacia el uso de armas
	Crecimiento urbano rápido desordenado	Aglomeración urbanística y estrechez de espacios personales Falta de espacios de esparcimiento Servicios sociales comunitarios precarios o inexistentes
	Migración	Jóvenes que adoptan la cultura pandilleril en el exterior Retorno de jóvenes al país sin grupo de referencia Criminales deportados
Comunitario	Desorganización comunitaria	Poca confianza entre los miembros de la comunidad Falta de participación ciudadana en los asuntos comunitarios
	Presencia de drogas	Consumo de drogas Redes de tráfico de drogas
Relacional	Familias problemáticas	Familias disfuncionales Abandono y negligencia por parte de padres y/o encargados Movilidad constante del grupo familiar Historia familiar de violencia
	Amigos o compañeros miembros de pandillas	Pandilleros en la comunidad Pandilleros en la escuela
	Dinámica de la violencia	Ciclo reproductor de la violencia Violencia en función de identidades
Individual	Dificultades con la conformación de identidad	Búsqueda de identidad a través de la violencia Ausencia de modelos positivos

Extraído de: CRUZ; CARRANZA (2006, p. 138)

Quadro 3. Diferenças entre informação primaria e secundaria

INFORMACIÓN PRIMARIA	INFORMACIÓN SECUNDARIA
<ul style="list-style-type: none"> Se obtiene mediante el contacto directo con el objeto de estudio. La información es prácticamente inexistente, el investigador debe construirla por sí mismo. El investigador diseña sus propios instrumentos de recolección de información. El investigador tiene un mayor control sobre los errores de la recolección de los datos. Se puede medir cualquier variable en forma muy refinada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se obtiene mediante el contacto indirecto con el objeto de estudio. La información ya existe de antemano, ha sido construida o recolectada por otros. El investigador utiliza información recolectada con técnicas e instrumentos diseñados por otros investigadores. No hay posibilidad de controlar los errores cometidos durante el proceso de recolección de información. No se pueden medir las variables refinadamente.

Extraído de: GALLARDO DE PARADA; MORENO GARZÓN (1999, p. 29)

Quadro 4 – Resultados judiciais das capturas realizadas durante o *Plan Mano Dura*
(23 de julho de 2003 até 30 de agosto de 2004)

Total	Sobreseídas			Pendientes de audiencia	Detenidas judicialmente
	Definitivas	Provisionales	Total sobres.		
19,275 (100%)	16,191 (84%)	1,349 (7%)	17,540 (91%)	771 (4%)	964 (5%)

Extraído de: MARTÍNEZ VENTURA (2005, p. 401)

Quadro 5 – Crimes atribuídos as pandillas segundo a PNC
(2004-2005)

Tipo de delito	2004		2005	
	N	%	N	%
Agrupaciones ilícitas	3,873	24.1	8,419	55.5
Desórdenes públicos	1,539	9.6	2,149	14.2
Resistencia	558	3.5	950	6.2
Homicidios	432	2.7	964	6.3
Robos	372	2.3	603	3.9
Hurtos	129	0.8	200	1.3
Amenazas	264	1.6	430	2.8
Identificarse con una mara	299	1.8		
Lesiones	197	1.2	362	2.4
Pertenecer a una pandilla	7,720	48.2		
Portación ilegal de armas de fuego	197	1.2	536	3.5
Extorsión			97	0.6
Otros	427	2.6	448	3.0
Total	16,007	99.6%	15,158	99.7%

Extraído de: AGUILAR (2007, p. 888)

Quadro 6 – Número de *pandilleros* reclusos no sistema penitenciário salvadorenho para o ano 2006

Centro penal	Población	Pandilla
Hombres		
Sonsonate	296	Ex MS
Quezaltepeque	736	MS
Chalatenango	653	18
Zacatecoluca	129	MS y 18
Cojutepeque	405	18
Ciudad Barrios	988	MS
San Francisco Gotera	66	MS y 18
La Unión	15	MS, 18, ex MS y ex 18
Subtotal	3,288	
Mujeres		
Ilopango	7	MS
Berlín	25	18
Sensuntepeque	41	MS, ex MS y 18
San Miguel	6	Ex MS, ex 18 y otras
Subtotal	79	
Centro de internamiento		
	Población	
El Espino	58	18
Tonacatepeque	114	MS
Ilobasco I	65	MS y 18
Ilobasco II	26	18
Subtotal	263	
Total	3,630	

Extraído de: AGUILAR (2007, p. 886)

Quadro 7. Relação entre o orçamento em defesa nacional e orçamento destinado a tarefas de segurança pública em USD 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Tareas de apoyo a la seguridad	10,575,000	17,244,349	23,713,772	14,967,584	Nd
Defensa Nacional	132,861,405	132,874,110	145,784,585	144,067,030	153,316,645

Extraído de: IUDOP (2014, p. 93)

Quadro 8 – Número de denúncias de violações dos direitos humanos
pela FAES 2008-2012

	2009	2010	2011	2012
Número de denúncias	57	215	363	237

Extraído de: IUDOP (2014, p. 95)

Quadro 9 – Lista de decretos executivos para habilitar o uso da FAES em
matéria de segurança pública 1992-2015

Año	Plan	Misión y modalidad	Zonas
1992- 1993	Plan grano de Oro	Patrullas militares para protección de cosechas de café	Zonas de producción cafetalera del interior del país
1993	Plan vigilante	Patrullas militares para prevenir accionar delincuencia	Carreteras y zonas rurales
1995	Plan guardián	Apoyo a patrullajes PNC (GTC)	Zonas rurales
2003	Plan mano dura	Grupos combinados de Tarea Antipandillas (GTA)	AMSS
2004	Súper mano dura	Grupos combinados de Tarea Antipandillas (GTA)	Todo el territorio nacional
2009-2014	Plan de operaciones Zeus	Fuerzas de Tarea (patrullas militares)	8 departamentos
2009-2014	Plan de prevención y apoyo a la comunidad	Grupos conjuntos de apoyo a la comunidad (GCAC).	Zonas rurales y municipios de mayor incidencia delictiva
2010-2014	Plan de operaciones San Carlos	Apoyo a seguridad de centros penales	18 centros penales y 3 centros de rehabilitación de menores
2011-2014	Plan de operaciones Sumpul	Combate del contrabando, trasiego de armas, drogas, vehículos robados y tráfico de personas	62 puntos ciegos fronterizos no habilitados
2011	Plan Barrios	Seguridad en autobuses y puntos de control vehicular	Área Metropolitana de San Salvador
2012	Plan de seguridad Escuela segura	Dispositivos de seguridad en centros escolares	788 centros escolares en 5 departamentos
2012-2015	Plan Grupo Conjunto Cuscatlán	Apoyo a la lucha contra el narcotráfico, mediante detección e intercepción de vuelos ilícitos y barcos, en conjunto con la PNC, Dirección de Migración y Extranjería, FGR, CEPA y la Estación de monitoreo de Estados Unidos.	Espacio Aéreo y marítimo salvadoreño

Extraído de: AGUILAR (2016, p. 78)