

# ACOMODAÇÃO ESTATAL E GOVERNANÇA CRIMINAL NAS PERIFERIAS PAULISTAS

STATE ACCOMMODATION AND CRIMINAL GOVERNANCE IN THE PERIPHERIES OF PAULISTA

Paulo Rogério Santos Giordano<sup>1</sup>

Uniceub

## Resumo

A concentração das ações de segurança do Estado nos crimes contra o patrimônio e de drogas, a despeito de toda sua inconveniência apresenta um peso manifestamente insuficiente para explicar o fomento da violência, e por várias razões. As condenações por crimes contra o patrimônio que conduzem ao cárcere resultam majoritariamente, para não dizer *quase que exclusivamente*, de crimes cometidos com violência ou grave ameaça (roubos e latrocínios), e não de crimes não violentos como furtos ou estelionatos. Por outro lado, o estágio atual em que se encontram as mais poderosas organizações criminosas do país lhes permite controlar grande parte do tráfico de drogas em todo o território nacional, de modo que em regra os condenados a cumprir penas em regime fechado ou semiaberto por crimes de drogas são filiados a alguma facção criminosa, ou ao menos operam sob sua égide – o tráfico de drogas, em maior escala, e os crimes de roubos, em menor escala, é que financiam as organizações criminais, sustentando sua expansão e, conseqüentemente, alimentando o ciclo da violência.

## Palavras-chave

Governança Criminal. Política Criminal. Estado. Violência. Periferia.

## Abstract

*The concentration of State security actions on crimes against property and drugs, despite all its inconvenience, has a manifestly insufficient weight to explain the promotion of violence, and for several reasons. Convictions for crimes against property that lead to imprisonment result mostly, if not almost exclusively, from crimes committed with violence or serious threat (robbery and robbery), and not from non-violent crimes such as theft or embezzlement. On the other hand, the current stage in which the most powerful criminal organizations in the country find themselves allows them to control a large part of drug trafficking throughout the national territory, so that, as a rule, those sentenced to serve sentences in a closed or semi-open regime for crimes drug dealers are affiliated with a criminal faction, or at least operate under its aegis – drug trafficking, on a larger scale, and robbery crimes, on a smaller scale, is what finances criminal organizations, sustaining their expansion and, consequently, fueling the cycle of violence.*

## Keywords.

*Criminal Governance. Criminal Policy. State. Violence. Periphery.*

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito – Uniceub/DF. Juiz de Direito da Vara do Júri de Brasília -DF

## 1. O DESENVOLVIMENTO DO CRIME ORGANIZADO EM SÃO PAULO COMO SUBPRODUTO INDESEJADO DA POLÍTICA DE APRISIONAMENTO

Estudos revelam que desde os anos 1990, mais precisamente entre 1990 e 2020 houve um incremento exponencial nas taxas de encarceramento na América Latina, inclusive superior, em quase todos os países da região, ao aumento das taxas nos Estados Unidos, país comumente apontado como modelo de sociedade *punitivista*.

Com efeito, a virada punitiva mais evidente nos Estados Unidos ocorreu entre 1970 e 2000, resultando em taxa de crescimento superior a 400% no período. Entretanto entre 1990 e 2020 a mesma taxa aumentou cerca de 38%, enquanto nos países da América Latina esse aumento foi ainda superior (SOZZO, 2022).

No Brasil, no começo dos anos 1990 a taxa de encarceramento era de 70/cem mil habitantes, enquanto atualmente estão presas cerca de 837.000 mil pessoas, com uma taxa de 392 presos por cem mil habitantes, o que representa um acréscimo de 567%. Paradoxalmente, enquanto nos anos 1990 o sistema prisional brasileiro experimentou uma explosão de violência, posteriormente, com os aumentos das taxas de encarceramento, houve um recuo na violência letal – dentro e fora das prisões.

No período mencionado a adoção no Brasil de uma política pública vigorosa de encarceramento, desacompanhada de outras medidas que pudessem preencher a lacuna do Estado nas áreas de intensa influência do crime organizado, e as condições subumanas dos estabelecimentos prisionais, germinaram as condições perfeitas para a formação de grupos criminosos, principalmente dentro do sistema prisional, e sua consolidação.

Mediante a percepção deste estado de coisas, de início pequenos grupos de criminosos ingressos no sistema prisional se valeram da inoperância estatal no trato do tema e conseguiram cooptar muitos outros, aglutinando seus interesses “em torno de noções de solidariedade e união como elementos necessários para a população carcerária fazer frente às injustiças e opressão do Estado” (DIAS, 2013).

Embora até certo ponto presentes no imaginário construído por outros grupos criminosos, referidos elementos foram manipulados com maestria a partir do advento da facção paulista Primeiro Comando da Capital. DIAS

(2013, p. 212) destaca a importância de “imagens, construções simbólicas e narrativas míticas” como elementos constitutivos de dominação da facção, inicialmente dentro dos presídios paulistas e, depois, para além dos muros destes estabelecimentos.

Já KOURY (2013, p. 78) frisa a importância da teoria *eliasiana* para o estudo da questão da relação entre indivíduo e sociedade. Segundo Norbert Elias e sua “*sociologia figuracional eliasiana*”, as *configurações sociais* eclodem como “resultados não premeditados da interação social”. O sociólogo alemão pontua que a sociedade é constituída por relações estabelecidas em seu interior, que formam teias ou redes de indivíduos interdependentes, por intermédio das quais e por onde sentimentos, decisões, ações, atitudes e relações mudam em respostas a processos e desenvolvimentos sociais, numa construção contínua que denomina de rede humana.

Com efeito, esta mencionada concepção serve de introito para explicar o modo de desenvolvimento das relações sociais no interior das prisões paulistas desde o período que antecedeu o advento da organização criminosa denominada PCC (Primeiro Comando da Capital), em 1993, até os dias atuais, em que o grupo teria conquistado o monopólio da violência nas prisões, gerando um equilíbrio estável nas relações interdependentes entre os indivíduos.

Tendo como ponto de partida as relações de poder e as figurações sociais nas prisões, MANSO e DIAS (2018), em trabalho de fôlego sobre o crime organizado, explicam que profusos contextos, não apenas sociais, como políticos e administrativos – com destaque para os avanços tecnológicos, oscilações da política de segurança pública, inserção do Brasil na rota mundial de tráfico de drogas, e transformação do perfil dos criminosos – estabeleceram o ambiente propício para o surgimento e consolidação da facção paulista.

## **2. O PCC E A GOVERNANÇA CRIMINAL**

A convivência coletiva entre os presos, e a precariedade das condições do sistema prisional, obrigou que, em busca de sobrevivência – marcada por conflitos violentos – os encarcerados criassem laços de ajuda mútua, emergindo práticas de governança criminal, muitas vezes toleradas pelos agentes do Estado (SOZZO, 2022).

Conforme LESSING (2022), governança criminal é a governança estabelecida por organizações criminais nas prisões e periferias urbanas, tratando-se, em sentido mais amplo, de regras e restrições ao comportamento de outros presos – no caso de cogovernança nos presídios – ou de civis, no caso das periferias, que se opera concomitantemente à governança estatal.

As áreas submetidas a governança criminal abrigam *duopólios de governança* (segundo SKARBEK, 2020, cogovernança, e não autogovernança) contrastando com a tese weberiana de *monopólio do uso legítimo da força pelo Estado*, constituindo tal governança situação nada anômala no panorama geral da América Latina, na medida em que subjuga cerca de 70 milhões de pessoas na região.

Os grupos criminosos que atuam no Brasil não têm objetivo de tomar o poder, até por isso a governança que exercem não representa uma ameaça à existência do Estado ou, tampouco, à manutenção daqueles que o governam, e sim trata-se de uma governança enraizada numa estrutura maior, do Estado (LESSING, 2022). Alguns, como no caso das facções do Rio de Janeiro procuram ocupar espaços territoriais delimitados, remetendo a uma visão da governança criminal como um desafio direto ao Estado, que remonta a poder paralelo e domínio territorial, mas outros assentam sua governança baseada no sentido de mercado, uma espécie de governança criminal radicada muito mais no sentido alegórico, de mercados ilícitos, como o varejo de drogas, do que propriamente em determinado território (FELTRAN, 2011).

Tal *governança criminal* se estabelece quando as vidas, rotinas e atividades dos indivíduos são afetadas por regras e códigos impostos por grupos criminosos. Não se trata, repita-se, de ator que rivaliza com o Estado, ou tampouco que busca suprir lacunas deixadas pela inação estatal, mas sim um coparticipante da gestão estatal, estendendo seu campo de ação em funções e atribuições antes tidas como exclusivamente estatais.

Cuida-se de uma força que se impõe a partir do Estado, que não está ausente, embora se interseccione com o poder paralelo, operando-se a intersecção de modo que o Estado tolere ou delegue competências ao crime organizado, estabelecendo-se, então, o referido *duopólio de violência*.

A relação entre Estado e grupos criminosos é, até certo ponto, simbiótica, na medida em que a repressão estatal muitas vezes impulsiona e estrutura os espaços do crime (dinâmica dos mercados ilícitos e das prisões), enquanto a governança criminal pode atuar como fator de estabilidade de territórios e populações (BONILLA-CALLE; NASCIMENTO; ARIAS, 2022).

Esse olhar mais alternativo e atento incidente sobre a relação entre Estado e grupos criminosos habilita a que se possa testificar como o alargamento do poder punitivo do Estado, antagonicamente, pode ser frutífero aos grupos criminosos.

A simbiose é, certamente, facilitada e promovida por meio de uma presença territorial mais *branda* da banda criminal, embora extensa, e ainda pela adoção de um sistema disciplinar envolvendo códigos de conduta escritos, julgamentos por júri e *fichas criminais* individuais para cada membro e afiliado (LESSING; DENYER WILLIS, 2019).

Ressaltando a enorme expansão experimentada pelo PCC desde a sua consolidação, em que a influência se alargou extramuros e atingiu toda a periferia urbana das cidades paulistas, DIAS (2013, p. 212) conclui que a partir da conquista do monopólio do mundo do crime, *intra e extramuros*, a facção consolidou-se como “instância central de regulação e mediação de conflitos”, com a remodelação das bases que sustentam o exercício do poder.

Inicialmente centrado na imposição da violência, o domínio paulatinamente foi se assentando na “integração das pessoas na teia social a partir do qual o grupo dominante exerce seu poder” (DIAS, p. 402). Embora a imposição da força pairasse latente, se fez necessária, para consolidação e expansão do domínio, *delimitar a violência*, conformando-a na busca da construção de um sistema de crenças e valores mais dependente do controle individual, com a valorização de outras qualidades de destaque do indivíduo no submundo do crime, nas prisões e nas áreas territoriais sob forte influência da facção.

LIMA, BUENO e MINGARDI (2016) desvelam o verdadeiro propósito – controle dos conflitos e crimes como tática de se maximizar lucros e ganhos – da construção do novo modelo de poder pelo grupo criminoso, alicerçado num sistema de crenças que tem como lema central “Liberdade, Justiça e Paz” e a imposição de um “Código de Ética” que tolhe a violência individual

não autorizada pelas lideranças. Assentam que a lógica monopolista imposta trouxe a necessidade de controle dos conflitos com vistas a afastar dos pontos de tráfico as instituições estatais destinadas à repressão e persecução penal.

### **3. GOVERNANÇA CRIMINAL E OUTROS FATORES DETERMINANTES PARA O CONTROLE DA VIOLÊNCIA EM SÃO PAULO**

A análise econômica do direito consiste na aplicação de metodologia econômica a todas as áreas do direito, para tentar compreender “o direito no mundo e o mundo no direito” (GICO JR., 2010, p. 7), isto é, buscando definir quais os efeitos das normas jurídicas, e de sua aplicação no modo de proceder das pessoas, ajudando a determinar qual a melhor norma a ser empregada conforme o objetivo buscado.

A metodologia em questão possibilita uma análise positiva – aferindo as supostas conseqüências de cada uma das alternativas legais e comparando o custo-benefício das alternativas segundo o objetivo previamente traçado –, ou então uma análise normativa, com possibilidade de sugestão de adoção de políticas públicas em relação a objetivos previamente traçados na lei.

POSNER e COASE (2011), com seus postulados de economia clássica ajudaram a desenvolver a Escola de Chicago, assentada na premissa de que o indivíduo age sempre racionalmente, comportando-se de maneira a buscar a maior vantagem com os menores custos.

Em razão dos escassos os recursos sociais postos à sua disposição, em suas interações sociais os homens escolhem as alternativas alcançáveis, sempre considerando o custo de oportunidade, ou seja, as escolhas racionais são realizadas em atenção àquilo que o agente renuncia com a opção. Tais indivíduos, dizem os autores, quando se trata do campo do direito “podem ser criminosos, promotores públicos, uma das partes envolvidas em um acidente, contribuintes fiscais do tesouro ou trabalhadores em greve” (p. 9).

A aplicação da teoria econômica ao direito penal pressupõe compreender que o objetivo da punição do crime é dissuadir os comportamentos dolosos, e não os compensar, pois em muitos casos não é possível quantificar os prejuízos da vítima, de modo a que se possa fixar a chamada indenização perfeita – indenização perfeita é o valor monetário

que torna a vítima indiferente entre lesão com indenização ou a ausência de ambas – e a internalização dos custos pelo autor. Ainda que a indenização perfeita seja possível, não há como se prescindir do direito penal em favor do direito civil, pois o direito civil protege os interesses da vítima (a riqueza), mas não os direitos – liberdade em sentido amplo.

Influenciado pela teoria econômica do direito clássica, BECKER, em obra seminal *Crime and Punishment (1968)* buscou a interação da análise econômica especificamente com o Direito Penal. Seu modelo procura entender a criminalidade reputando que o criminoso age sempre informado por uma escolha racional, de modo a considerar os custos e os eventuais benefícios a serem obtidos. O agir racional, portanto, sustentaria o crime até o limite em que o criminoso enxergue os custos sendo suplantados pelos bônus.

BECKER acentua que ao criminoso sempre ocorre a análise do custo da probabilidade de ser punido, o que de certo modo, aceitando-se a inteireza de sua teoria, levaria à conclusão de que a imposição de penas muito elevadas acarretaria a diminuição dos crimes, dado o alto custo ao criminoso.

Dito de outro modo: a manutenção de uma atividade, inclusive criminal, se justifica até o momento em que seus ganhos se tornam decrescentes e seus custos crescentes, quando então, paulatinamente, se opta pelo abandono da atividade. Sendo significativa a probabilidade do criminoso ser descoberto pela polícia, ou de sofrer uma punição penal relevante, crescem as chances da migração para uma atividade legal. (BRENNER apud OLSSON; TIMM, 2012).

COOTER e ULEN (2010), em “Direito e Economia”, estabelecem uma metodologia para entender e sistematizar o modo como as pessoas reagem ao direito, de modo a facilitar a adoção de uma política criminal. Dois dos capítulos da obra são especificamente voltados para as relações entre economia e direito penal, abarcando uma teoria econômica do crime e das penas e, depois, o trato de temas específicos, um deles de especial interesse para os objetivos deste artigo, posto que se debruçam sobre as razões da queda da criminalidade nos Estados Unidos entre os anos 1991/2001.

Ao tratarem da queda da criminalidade nos anos referidos, COOTER E ULEN didaticamente, por meio de dados estatísticos, e lançando mão de uma extensa pesquisa comandada por LEVITT (2004), refutam a tese de que o encarceramento maciço levado a efeito no período tenha contribuído para a queda da criminalidade na *exponencial proporção apontada pelos estudiosos do tema segurança pública*.

Com efeito, além de elencarem outros possíveis fatores de redução de violência que não o aumento do encarceramento, é preciso não deslembrar que mesmo bastante majoradas as penas para certos crimes, estes ainda serão cometidos, entre outras razões porque são factíveis desvios sistemáticos de racionalidade no comportamento humano, objeto da análise econômica behaviorista.

A chamada escola behaviorista contesta parte dos pressupostos da Escola de Chicago, pautando-se pela ideia de que os indivíduos nem sempre são movidos por motivos egoísticos e ainda em atenção ao fato de que “por vezes a racionalidade e o poder de escolha dos indivíduos são limitados” (KALKMANN, 2019, p. 472) não gerando, necessariamente, a maximização do bem-estar. A tomada de atalhos mentais nas decisões que levam ao crime induz, muitas vezes, a deliberações que desprezam, ao menos em parte, o custo-benefício em favor de outros fatores.

TVERSKY e KAHNEMAN (1974, p. 524) demonstraram que ao avaliar a probabilidade de um evento incerto, como a possível punição em razão do cometimento de um homicídio, “as pessoas se apoiam em um número limitado de princípios heurísticos que reduzem as tarefas complexas de avaliar probabilidades e predizer valores mais simples de juízo”. As heurísticas conduzem a vieses cognitivos, ou em outras palavras, a desvios sistemáticos de lógica e a decisões irracionais.

Na obra (no original *Judgment under uncertainty: heuristics and biases*) que mais tarde levou KAHNEMAN a ser laureado com o Prêmio Nobel de Economia, os autores concentraram-se em três destes atalhos mentais: *representatividade, disponibilidade e ancoragem*.

A heurística da representatividade é descrita como uma abordagem de julgamento da probabilidade, em que o agente considera a similaridade (estereótipos), sem considerar outros fatores que na verdade influenciam a

probabilidade, muito embora não produzam efeitos na similaridade (representatividade).

Estes outros fatores, aduzem, são a probabilidade *a priori* (i), as concepções errôneas da possibilidade (ii), insensibilidade à previsibilidade (iii), ilusão de validade (iv), e concepções errôneas de regressão (v):

(i) A probabilidade *a priori* conduz que se negligencie a frequência da taxa-base. Ao se descrever uma pessoa com características que se amoldam a um estereótipo, exemplificativamente como a de um bibliotecário (*tímido e organizado*), pode ocorrer um erro de julgamento, uma vez que há um número muito maior de fazendeiros ou médicos do que bibliotecários;

(ii) Uma das concepções errôneas a respeito da possibilidade que mais conduzem a erros de julgamento é a “*falácia do jogador*”, em que “a possibilidade é comumente vista como um processo autocorretivo em que um desvio numa direção induz um desvio na direção para restaurar um equilíbrio” (TVERSKY e KAHNEMAN 1974, p. 528) – como no caso de um jogador que depois de observar uma longa série de vermelho numa roleta, acredita que certamente em seguida sairá a série preta;

(iii) Ao julgar por representatividade segundo uma descrição favorável as pessoas em regra esquecem que muitas vezes a descrição não é confiável;

(iv) Ao julgar por representatividade não é incomum deslembrar que muitas vezes a descrição se dá em grau que não permite uma previsão precisa. A escassez da descrição gera, na verdade, uma ilusão de validade;

(v) A repetição de comportamentos direciona para uma regressão à média, fazendo com que geralmente um desempenho ruim seja sucedido por uma melhora e vice-versa. A incompreensão acerca desse fenômeno pode levar à superestimação da punição como fator de melhora (pois é comum a aplicação punição por um desempenho ruim) ou subestimação da do valor da recompensa (vez que recompensa é padrão após um bom desempenho, e, por outro lado, normalmente antecede uma piora no desempenho).

A disponibilidade, por seu turno, é definida como uma heurística que inclina as pessoas a estimar a probabilidade de um evento pela “facilidade com que os casos ou ocorrências podem ser trazidos à mente”,

e, conseqüentemente, a vieses – devido à recuperabilidade das ocorrências (i), ou decorrente da efetividade de um ajuste de busca (ii), de *imaginabilidade* (iii), ou ainda de correlação ilusória (iv):

(i) Conforme Tversy e Kahneman, quando se julga o tamanho de uma classe em atenção a disponibilidade de ocorrências, aquela cujas ocorrências são mais recuperáveis, por causa da familiaridade ou proeminência, tende a parecer mais numerosa que outra não tão facilmente recuperável;

(ii) Julgar conforme a disponibilidade das ocorrências, pode acarretar escolhas erradas também em razão da efetividade de um ajuste de busca. Assim, exemplificativamente, uma indagação a respeito de se são mais numerosas as palavras iniciadas com r ou aquelas em que o r é a terceira letra, possivelmente receberia como resposta, equivocada, que predominam as palavras iniciadas com r, uma vez que é mais fácil acessar palavras pela primeira letra (p. 531);

(iii) Em alguns processos decisórios em que se busca a comparação da frequência de classes mediante construções mentais, a facilidade de se construir mentalmente uma dada frequência não coincide com sua frequência real, gerando uma decisão equivocada, que sacrifica uma frequência maior.

(iv) A correlação ilusória é produto da força da ligação associativa entre dois eventos, e pode gerar uma superestimação da avaliação da concorrência dos eventos.

Quanto à heurística da ancoragem, decorre da realização de estimativas do agente começando por um valor inicial, de modo que os diferentes pontos de partida podem produzir resultados diferentes, embaraçando a tomada de decisões. ULEN E MACADAMS (2008), ao descreverem atalhos mentais tomados quando do comportamento criminoso, ressaltam o aquilamento exagerado da frequência com que ocorre o crime cuja prática se pretende, e ainda a sobreavaliação do grau de aceitação daquele crime pelas pessoas em geral, tudo de molde a gerar uma falsa aceitação de que se está agindo em conformidade com um consenso social (viés) que pretensamente afastará a possibilidade de punição.

Voltando ao estudo de COOTER E ULEN sobre a diminuição da criminalidade violenta nos Estados Unidos, é preciso frisar que não se pode desprezar as dessemelhanças entre os dois países, principalmente relacionadas ao desenvolvimento econômico e educacional – ainda que a comparação buscada seja orientada especificamente entre a realidade norte-americana e a porção mais rica e desenvolvida do Brasil, o Estado de São Paulo –, mas é perfeitamente possível, feitos os ajustes necessários, tentar compreender o fenômeno da queda contínua das taxas de criminalidade em São Paulo, homicídios em especial, analisando-se o caso americano.

A epidemia do crack é retratada como força motriz do grande aumento dos índices de crimes violentos nos anos anteriores à queda das taxas de criminalidade, em razão de se tratar de uma droga muito barata, cuja comercialização era possível para grande número de grupos criminosos, que então passaram a se digladiar em função de disputas de territórios destinados à venda da droga. Consequentemente, o fim da epidemia, no final dos anos 80 fez decrescer o número de homicídios, inclusive porque as drogas sintéticas, cujo consumo se acentuou a partir de então, tem outra dinâmica de comercialização, que se reflete de modo menos incisivo em práticas violentas.

Já a legalização do aborto nos EUA em 1973, aduzem, fez com que subisse o número de abortos efetivamente realizados, diminuindo a população de homens entre 14 e 24 anos a partir de 1991, justamente aquela porção de pessoas mais afeitas à prática de crimes violentos.

O resultado teria sido um duplo efeito, quantitativo e outro qualitativo, pois mulheres com pouca condição econômica, adolescentes em sua maioria, é que compõe grande parcela daquelas que realizam abortos, e que quando dão à luz, correm maior risco de gerar filhos que se envolvem em crimes.

São sublinhados ainda outros fatores comumente associados à queda da criminalidade nos Estados Unidos, que, entretanto, não teriam contribuído para o desfecho. Alguns desses elementos não servem para efeito de comparação com o caso de São Paulo, eis que relacionados a regras que sequer constam do ordenamento jurídico brasileiro – é o caso da legislação que passou a permitir nos Estados Unidos o porte de armas

oculto, e ainda da política de maior utilização da pena de morte para punir homicídios.

O fortalecimento da economia no período da queda das taxas de criminalidade, a adoção de melhores estratégias de policiamento e a legislação de controle de armas merecem discussão mais acurada em relação à realidade brasileira, muito embora tais coeficientes também tenham sido reputados como de pouca valia para a melhoria da segurança pública nos Estados Unidos.

Naquele país, muito embora tenha havido um forte crescimento econômico no período da diminuição das taxas de violência, os estudos não conseguiram estabelecer uma associação entre os dois fatos. O avanço da economia e da distribuição de renda no Brasil em geral, ainda que discreto – segundo o IBGE (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023). houve um aumento constante do PIB *per capita* brasileiro entre 1996 e 2006, evolução discreta no IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano), e ainda queda da desigualdade social – se fez acompanhado da ampliação negativa dos índices de homicídio desde os anos 90, evidenciando a dissociação entre aumento de progresso econômico e a diminuição da violência, ao menos quando tais avanços são modestos e desacompanhados de progressos educacionais significativos.

Embora não se conheça estudo específico visando estabelecer uma correlação entre o impacto econômico positivo do período e a queda da violência em São Paulo, é bastante improvável qualquer relação, dado que *nesse ponto* não há como se considerar que a realidade paulista possa ser absolutamente distinta daquela que ocorre no restante do país.

A adoção de estratégias diferenciadas de policiamento, igualmente, foi considerada quase que irrelevante no caso americano, visto que a redução da criminalidade foi linear, englobando igualmente cidades como Nova Iorque, com seu programa *Tolerância Zero*, e outras que preferiram estratégias integralmente convencionais. Em São Paulo sequer adotou-se durante o período qualquer estratégia minimamente diferenciada em relação ao restante do país e, assim, é preciso encontrar outras explicações, afora a política de encarceramento, para o fenômeno da evolução da segurança.

A legislação de controle de armas tampouco pode ser apontada como causa favorável, no caso dos dois países. A Lei 10.826/2003, Estatuto do Desarmamento, substituiu a Lei 9.437/97, e mesmo sendo mais abrangente e severa, dificultando sobremaneira a obtenção do registro e porte de armas aos cidadãos em geral, e ainda amplificando os tipos penais e penas, se fez acompanhar do alteamento dos homicídios.

Quanto aos fatores que segundo LEVITT foram particularmente relevantes para decrescer a violência nos Estados Unidos – crescimento do número de policiais, o fim da epidemia do crack, e a legalização do aborto no começo da década de 70 – apenas em parte nos servem para efeitos comparativos, vez que o aborto é ilegal no Brasil e a epidemia de crack está distante de findar, em São Paulo e no remanescente do país, restando analisar o aumento exponencial da força policial.

Verificou-se, desde 1994, investimentos robustos de sucessivos governos estaduais na contratação de policiais e compra de armamentos, que fez o total de policiais, civis e militares, saltar para cerca de 130 mil nos dias de hoje.

MARVELL e MOODY (1995) estudando de forma aprofundada a elasticidade do crime em relação ao número de policiais, calculou-a em -0,30, e, posteriormente LEVITT, chegou a proporção ainda maior: -0,50, de forma que um aumento da ordem de 20% na força policial teria o condão de diminuir de 6% a 10% a taxa de crimes. As conclusões do estudo revelam que o resultado da equação em regra é constante, o que faz pertinente sua aplicação ao caso em exame.

As referidas considerações, portanto, apontam que o aumento da força policial, tal qual sucedeu nos Estados Unidos, contribuiu para diminuição dos homicídios em São Paulo, assim como a política de encarceramento.

Com efeito, não obstante o fato de aparentemente existir uma receita para a prevenção dos crimes, mormente os violentos, que exclui a adoção de uma política de encarceramento quando se apresenta desacompanhada de outras medidas, o certo é que em relação aos crimes violentos, homicídios em especial, São Paulo, conforme amplamente demonstrado, é a única unidade da federação que vem obtendo resultados efetivos constantes, diminuindo sobremaneira nos últimos anos suas taxas

de mortes violentas. Para tanto adota uma política criminal avessa ao receituário dos especialistas, investindo fortemente na construção de unidades prisionais e no aparelhamento da polícia repressiva, gerando uma população carcerária recorde.

Conforme antes explicitado, mantendo-se todas as variáveis constantes, o aumento da pena esperada diminui a criminalidade, e, portanto, a majoração dos recursos destinados à prisão, condenação e punição dos criminosos reduz os custos sociais dos prejuízos causados pelo crime.

Embora seja necessário não deslembrar que a própria política de encarceramento ostenta um alto custo social, que pode ser dividido em custos diretos da construção, manutenção e contratação de funcionários para prisões e o custo de oportunidade da perda de produtividade dos prisioneiros – que no Brasil é muito grande, dado que a esmagadora maioria dos presos não trabalha nas prisões, não tem qualquer qualificação, e ainda quando trabalha pouco produz de relevante, o fato é que as estatísticas oficiais (CERQUEIRA *et al*, 2017) mostram que o Estado de São Paulo vem experimentado desde os anos 90 do séc. XX uma redução contínua e significativa das taxas de homicídios, em contraposição às crescentes taxas no restante do país.

No período entre 2007 e 2019 (este o último ano a respeito do qual há dados consolidados disponíveis), houve uma queda de 94,75% das taxas de homicídios, alcançando 7,32 homicídios por cem mil habitantes, ao passo que no Brasil como um todo houve um acréscimo de 24% nas taxas no período entre 2007 e 2017, chegando algumas unidades, como o Acre, a experimentar um incremento nos homicídios da ordem de 219,4% – apenas a partir de 2018 iniciou-se um processo de queda das taxas gerais de homicídios no país, que em 2019 chegou a 21,65, mas contudo, considerando-se o ano-base 2007, a taxa do Brasil decaiu 17,6%, o que significa avanço bem inferior ao ocorrido em São Paulo (CERQUEIRA *et al*, 2023).

Por outro lado, até 31 de dezembro de 2017 São Paulo contava com uma população carcerária total de 225.834 pessoas, com crescimento de 59% no período de 10 anos (o crescimento vegetativo da população em

geral foi de 10,4%), elevando-se a taxa de encarceramento para 536,5 presos por cem mil habitantes, então 52% maior do que a média nacional, de 352 presos por cem mil habitantes – segundo dados de junho de 2022 a população carcerária brasileira é de 837.443 pessoas, com uma taxa de 392,58 presos por cem mil habitantes, e a de São Paulo é de 197.532 pessoas, ou seja, houve uma diminuição da população carcerária no Estado, e, conseqüentemente, da taxa de presos por cem mil habitantes (468,82 presos por cem mil habitantes), que, entretanto, continua bem maior que a taxa média do país (*idem*).

A análise dos referidos dados e ainda de outros (*idem*), como o do número de unidades prisionais, que saltou de 43 em 1994 para 173 em 2017, e de vagas disponíveis nas unidades prisionais, que saltou de 23.801 para 144.600 (aumento de mais de 500%), fez com que estudiosos de política criminal acabassem por concluir que a política pública de aprisionamento maciço adotado pelos sucessivos governos paulistas é uma das responsáveis pelas constantes quedas das taxas de homicídios.

Transpondo para o caso de São Paulo a análise das causas indigitadas para a diminuição da violência nos Estados Unidos, e aquelas cujo tributo para a causa revelou-se uma falácia – evidentemente acrescentando-se variáveis exclusivamente aplicáveis à realidade brasileira –, é possível extrair conclusões que vão além daquelas recomendadas pela adoção integral da teoria econômica do direito clássica.

Um destas conclusões diz respeito a um fato do qual não se pode olvidar, uma variante não contabilizada como significativa no caso americano: a pressão que o comando do crime organizado exerce sobre seus membros e nas periferias a fim de controlar a violência e mantê-la em níveis que não alarmem demasiadamente a opinião pública, assim evitando que o Estado mobilize as forças policiais e intensifique suas operações, em circunstâncias que tornarão mais difíceis e onerosas as práticas criminosas, mormente o tráfico de drogas.

O modelo em questão, que aos poucos converge para a configuração de um monopólio do exercício da violência não institucional pelo PCC, como evidenciam as estatísticas, diminuiu sensivelmente o número de homicídios oriundos da disputa por pontos de tráfico de drogas, do acerto de contas entre criminosos e até mesmo os homicídios, passionais

ou não, praticados por aqueles habitantes das periferias sob forte influência do grupo que não sejam costumeiramente envolvidos com crimes.

Depois da consolidação do Primeiro Comando da Capital como organização no mundo dos presos paulistas – e diferentes tipos de negociações informais e acordos com autoridades estaduais – houve nos últimos tempos uma redução significativa nos níveis de violência de diversos tipos, apesar da continuidade da tendência crescente de encarceramento (DIAS; SALLA, 2019).

DIAS (2013) sublinha a controversa contribuição, mostrando gráficos que relacionam a queda das taxas de crimes violentos com a paulatina consolidação do grupo PCC no comando do crime em São Paulo. TELLES e HIRATA (2010) e FELTRAN (2010) igualmente sustentam esta efetiva participação do crime organizado na pacificação dos presídios e das periferias paulistas, aduzindo, em síntese, que construção e a imposição de um sistema de crenças aos filiados do PCC e à população carcerária em geral, bem como àqueles que habitam ou gravitam em torno das áreas periféricas sob controle da facção, redundaram na diminuição da violência no Estado de São Paulo, que ostentava uma das maiores taxas de homicídios do país (36,11 homicídios por 100.000 habitantes) em 1996, e que hoje apresenta a menor de todas elas.

A violência urbana, desse modo, passa a ser regulada pelo Estado, assim como pela governança criminal. A manutenção da ordem social, e de certo modo a preservação do Estado, nos espaços urbanos, periferia em especial, que se sempre afigurou como problema estrutural na sociedade brasileira, passa a ser cogida por grupos cujas instituições se deram, como finalidade e de forma orientada, para a transgressão da lei e enfrentamento à autoridade do Estado.

À evidência, trata-se de componente involuntário e não desejável na fórmula que culminou em resultados favoráveis em relação ao enfrentamento da violência em São Paulo, mas que pode servir ao propósito de indicar ao poder público um caminho a ser trilhado, de implementação de políticas públicas preventivas marcadas pela forte presença do Estado nas periferias – mas não apenas do Estado-polícia –, impedindo a ocupação de espaços, não apenas físicos, por parte do crime organizado.

#### 4. ACOMODAÇÃO DO ESTADO? POSSÍVEIS EFEITOS

A cidade de São Paulo está dividida administrativamente em 32 (trinta e duas) subprefeituras, que por sua vez se dividem em distritos, e que, eventualmente, se subdividem em subdistritos.

Muito embora a conformação da divisão em teoria considere características econômico-sociais e histórico-culturais, nem sempre corresponde à percepção socioespacial das pessoas. Por outro lado, deficiências históricas no planejamento ocasionaram um desenvolvimento urbano desigual até mesmo dentro de uma mesma divisão territorial, que, ademais, muitas vezes mesclam atividades de serviços, comércio e indústria, espaços estritamente residenciais, áreas densamente povoadas e vazios demográficos, etc.

Com efeito, não se pode descartar a possibilidade de no interior das áreas de subprefeitura se constatar heterogeneidade social e econômica (ADORNO; ALVARADO, 2022), não sendo científico agrupar a cidade em dois grandes grupos homogêneos e opostos – região central ‘rica’, com pouca exclusão e violência e periferia ‘pobre’, marcada pela exclusão e violência. Segundo MAGNANI (2003) a imagem dicotômica centro-periferia começou a ser desconstruída a partir da melhoria na precisão dos dados oficiais e da realização de investigações de campo, “sobretudo baseadas em etnografias, se tornaram mais frequentes, cobrindo vários bairros e “pedaços da cidade”.

De qualquer modo, a heterogeneidade da cidade se faz sentir de fato quando são comparados os índices de desenvolvimento humano entre as regiões abarcadas por diversas subprefeituras. Referida heterogeneidade, acarreta, numa cidade de grande população e extensão territorial, demandas absolutamente distintas, abrindo espaço para que se criem redes de apoio informais entre as populações mais carentes, e com pouco poder de pressão sobre os políticos e executores diretos de políticas públicas, inclusive engajando as lideranças do crime organizado, sempre dispostas a cooptar simpatias e conivência.

O envolvimento das lideranças, e das hordas de jovens desvalidos que se espalham pelas periferias e que “encontram na dinâmica da representação coletiva da facção uma expressão de visibilidade, status e poder” (RODRIGUES, 2020, p. 121) satisfazem a interesses mútuos, do Estado, das lideranças e dos liderados do mundo do crime.

Ao Estado, e principalmente aos governantes, é auspiciosa a ilusão de controle da violência e manutenção da paz social. Ainda que quiméricos, servem ao propósito de irradiar a sensação de segurança, de estabilidade e da correção dos rumos da política pública de segurança adotada, gerando dividendos econômicos, políticos e pessoais.

As lideranças do crime, por sua vez, enxergam no baralhamento que existe entre atividades lícitas e ilícitas que desenvolvem, e principalmente, no exercício de atividades lícitas em que atendem a demandas dos moradores da periferia que são não supridas pelo Estado – vale dizer, na confusão entre suas atividades e as atividades do Estado – não só a possibilidade de obtenção da simpatia e convivência da população, como ainda o beneplácito dos próprios entes estatais, que se mantém relativamente – embora não totalmente – à margem das relações que estabelecem.

À evidência, interessa sobremaneira à criminalidade organizada uma atuação mais restrita do Estado, mormente no campo da segurança pública, para que possa planificar e ampliar o domínio dos mercados ilegais a partir das franjas territoriais, inclusive contando com amplo e fácil mercado para recrutamento de jovens que contam com poucas e esparsas perspectivas de melhoria de vida.

Aos jovens da periferia que ingressam no *establishment* criminal, por sua vez, a imagem reforçada atual do crime como uma cadeia e representação de poder – e não como apanhado de pessoas unidas de forma instável, desorganizada e ingovernável – incute a ideia de pertencimento e *status* social, com todas as consequências daí advindas, e às quais não teriam acesso pelos meios legais e convencionais (RODRIGUES, 2020).

Entretanto, a atual tendência de certa pacificação dos presídios e das periferias no Estado de São Paulo, objeto de inúmeros estudos do tema segurança pública, é não somente artificial com parece frágil.

Sem embargo ao fato da manifesta necessidade de se combater toda e qualquer forma de prática criminosa, organizada ou não – organizada em especial, entre outras razões pela capacidade de articulação desses grupos, que os torna vocacionados a desestruturar as instituições estatais e fazer ruir o próprio Estado Democrático de Direito –, urge acentuar que a dita *pacificação* é sempre transitória e localizada, objetivando apenas, enquanto conveniente, o estabelecimento de ambiente propício para o

desenvolvimento de atividades ilícitas lucrativas e posterior expansão territorial (DIAS, 2013).

A massa da população sob jugo direto dos atores armados ilegais permanece reprimida, incapaz de reclamar acerca de suas necessidades econômicas e sociais, sendo reprimida com violência qualquer tentativa de exposição das vulnerabilidades locais, posto que, repita-se, não interessa ao crime organizado uma aproximação excessiva do Estado nas áreas sob sua influência.

O efeito da resignação estatal é, além das evidentes privações diretamente relacionadas à escassa presença estatal e a consolidação de uma cultura que despreza valores éticos e morais em nome de uma possível ascensão social por meios espúrios, a impraticabilidade da planificação e implementação de uma política pública de segurança adequada às periferias.

Depois, há que se concluir que a paz é meramente transitória, vige enquanto conveniente.

Os expertos no tema da segurança pública chamam atenção para o fato de não ter havido qualquer transformação na consciência individual dos criminosos, estando a atual figuração social ainda baseada na força, embora escamoteada por um discurso de legitimação, de modo que qualquer ruptura no equilíbrio alcançado em face do monopólio da violência pode desencadear a quebra da conjuntura que mantém a relativa pacificação. Esse raciocínio, aliás, encontra amparo na oscilação negativa das taxas de homicídios nos anos de consolidação do grupo, entre 1993 (ano da ‘fundação’ da facção) e 2001, em que ocorreu uma megarrebelião que envolveu simultaneamente grande parte dos estabelecimentos prisionais paulistas, seguindo-se um decréscimo bem mais acentuados a partir de 2006, depois dos ataques patrocinados pelo grupo nas ruas das principais cidades paulistas.

Os ataques a civis e agentes de segurança, que aterrorizaram e paralisaram São Paulo, causados pela intenção de mostrar força e obrigar o Estado a desistir da ideia de isolar os líderes do grupo, o que em tese poderia ajudar a desarticulá-lo, são evidências da fragilidade da sustentação da pacificação. Mas não apenas o rompimento da conjuntura favorável ao crime organizado, como nos casos citados, tem o condão de provocar a explosão da violência: a necessidade de expansão, como sói acontecer no presente,

em que o PCC e outras facções procuram ampliar seus domínios para todo o território nacional, inclusive internacionalizando suas ações para baratear os custos da aquisição de drogas, é suficiente para o aumento da violência que patrocinam – a busca pela *interiorização* da criminalidade organizada explica o recente incremento da violência nos Estados do Norte e Nordeste.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de encarceramento, a seletividade do sistema judicial e a política legislativa penal são passíveis de críticas, e precisam ser enfrentadas para o estabelecimento de uma política criminal mais voltada à prevenção, mas, não obstante, de modo algum encerram explicação para o aumento das taxas de violência no Brasil.

Paradoxalmente, ao menos em São Paulo, o surgimento e consolidação de uma facção criminoso (Primeiro Comando da Capital – PCC), que exerce amplo domínio sobre os mercados ilegais, produto da mau funcionamento do sistema prisional – o que não é exclusividade de São Paulo – culminou com o estabelecimento de uma espécie de duopólio de governança, nos presídios e nas periferias, acarretando sensível e contínua diminuição nas taxas de homicídios em todo o Estado, especialmente na capital.

O Estado, e os sucessivos governos paulistas, vêm extraindo dividendos dessa relação informal e espúria com o crime organizado, gerando acomodação que impede um correto equacionamento e discussão sobre as melhores políticas públicas a serem implementadas, voltadas para a educação e prevenção.

Não bastasse a fragilidade da ilusória pacificação das periferias, prestes a se romper diante de novos movimentos de expansão da facção, a postura estatal, que cada vez mais tolera a influência dos criminosos, principalmente nas franjas urbanas, ajuda a solidificar uma cultura de desprezo a valores éticos e do trabalho, vale dizer, que se baseia naquilo que pretensamente se pode alcançar rapidamente com a inserção no submundo do crime.

Ao permitir o estabelecimento de uma cogovernança do PCC nas periferias, o Estado fornece os elementos para que o crime organizado se retroalimente do produto da cultura nefasta que ajudou a estabelecer, num círculo vicioso que faz crescer incessantemente a influência e poder dos criminosos e que a longo prazo pode até mesmo ameaçar a soberania estatal.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. ALVARADO, Artur. Dilemas, *Rev. Estud. Conflito Controle Soc.* – Rio de Janeiro – Edição Especial no 4 – 2022 – p. 79-115.
- BECKER, Gary. S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*. Reprinted in *Chicago Studies in Political Economy*, edited by G.J.Stigler. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1988.
- BONILLA-CALLE, Daniel. NASCIMENTO, Emerson do. ARIAS, Marcela Maria Vergara. Pandemia, governança criminal e mecanismos de regulação social e econômica em três contextos latino-americanos. *Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.* – Rio de Janeiro – Edição Especial no 4 – 2022 – pp. 261-285.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da população*. 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/pesquisa/53/0?ano=2015>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Relatórios contendo informações referentes ao contexto nacional*. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br?servicos/sidepen/relatorios-e-emanuais/relatorios-analiticos/br/brasil-junho-2022-pdf>. Acesso em: 21mar.2023.
- BRENNER, Geraldo apud OLSSON, Gustavo André; TIMM, Luciano Benetti. *Direito Penal e economia*/Thiago Bottino, coordenador. – Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2012, p. 118-119.
- CERQUEIRA, D. et al. *Atlas da Violência v.2.7 Brasília*: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Relatório Institucional. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series-atlas2022.pdf>. Acesso em: 19 de março. 2023.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*; tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. – 5. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 497-538.
- DIAS, C. N. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 212.

- DIAS, Camila Nunes; SALLA, Fernando. Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista. *Sociedade e Estado*, v. 34, p. 539-564, 2019.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*/Gabriel de Santos Feltran. – São Paulo: Editora Unesp: CEM: Cebrap, 2011.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. Crime e castigo na cidade: Os Repertórios da Justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Cadernos CRH*. Salvador, v. 23, n. 58, jan-abr. 2010, p. 59-73.
- GICO JR., Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *EALR*, V. 1, p. 7-33, Jan-Jun, 2010.
- GIORDANO, Paulo Rogério Santos. Mortes violentas no Distrito Federal – eficiência qualitativa do sistema de justiça criminal. *Revista Fórum de Ciências Criminais – RFCC*. Belo Horizonte – Ano 8, n. 16, p. 201-256, jul./dez 2021.
- KALKMANN, Tiago. Análise Econômica da Racionalidade do Acordo de Colaboração Premiada. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 5, n. 1, p. 496-504, jan-abr. 2019, p. 472.
- KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro. Emoções e sociedade: um passeio na obra de Norbert Elias. *Revista História: Questões & Debates*, Curitiba, n. 59, p. 79-98, jul./dez. 2013. Editora UFPR.
- LESSING, Benjamin. Governança criminal na América Latina em perspectiva comparada: Apresentação à edição especial. *Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.* – Rio de Janeiro – Edição Especial no 4 – 2022 – p. 1-10
- LESSING, Benjamin; DENYER WILLIS, Graham. “Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from behind Bars”. *American Political Science Review*, vol. 113, n. 2, pp. 584- 606, 2019.
- LEVITT, Steven D. Understanding Why Crime Fell in 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Not, 18 *J. Econ. PERSP.* 163 2004.
- LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 30, nº 1, jan./abr 2015, p. 130.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, policiais e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, nº 1, jan-abr 2016, p. 52.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. A Guerra: A Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 1 ed., 2018, 344 p.

MARVELL, Thomaz B.; MOODY, Carlisle E. (May 1995). "THE IMPACT OF ENHANCED PRISON TERMS FOR FELONIES COMMITTED WITH GUNS". *Criminology*. 33 (2): 247–281.

McADAMS, Richard H.; ULEN, Thomas S. Behavioral criminal law and economics. University of Illinois Law and Economics Research Paper nº LE0-8-035, nov. 2008.

POSNER, Richard A. Fronteiras da teoria do direito/Richard A. Posner; tradução Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara; revisão e tradução de texto final Evandro Ferreira e Silva. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, p. 9).

RODRIGUES, Fernando. “‘Corro com o PCC’, ‘Corro com o CV’, ‘Sou do crime’: Facções, sistema socioeducativo e os governos do ilícito em Alagoas”. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol. 35, n. 102, p. 1-21, 2020.

SKARBEK, D. (2020). *The puzzle of prison order: Why life behind bars varies around the world*. Oxford University Press.

SOZZO, Máximo. Introduction: *Inmate Governance in Latin America. Context, Trends and Conditions. Prisons, Inmates and Governance in Latin America*. Editora: Palgrave Macmillan. Cham, Switzerland, 2022, p. 1-35.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel Veloso. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, São Paulo, v. 22, n. 2, 2010, p. 39-59.

TVERSKY, A; KAHNEMAN, D. Judgment Under Uncertainty, Heuristics and Biases: Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty. *Science*, Vol. 185, September. 1974.