

A política da tolerância zero como controle de criminalidade no Brasil

MARÍLIA GABRIELA ANDRADE PEREIRA

Resumo: A política da Tolerância Zero surge nos Estados Unidos na década de 90, e se baseia na chamada teoria das "janelas quebradas" ("Broken Windows"), como solução mágica contra a violência e a criminalidade. O programa vem sendo exportado a diversos países e estados, difundindo-se a ideia de que para se manter a ordem e a segurança todo e qualquer desvio deve ser reprimido, mesmo que insignificante. Na realidade, a Tolerância Zero possui outros fins além dos declarados pelos governantes à população. Quan-

do analisada pela perspectiva da Criminologia Crítica, a política se mostra como forma eficaz de garantia da manutenção das desigualdades de classes e da exclusão, neutralização e ofensa as classes mais pobres. Neste trabalho foi realizado um estudo sobre a adequação da teoria das janelas quebradas (“Broken Windows Theory”) e a política da Tolerância Zero à Constituição brasileira, analisando se a mesma poderia ser implantada para controle da criminalidade no país. Conclui-se que a política não seria adequada a realidade brasileira, visto que a mesma fere com o princípio da dignidade humana, além de diversos outros fatores que fazem com que a política seja inadequada ao país.

Palavras-chaves: tolerância zero - criminalidade - criminologia crítica - desigualdade social - dignidade humana.

Abstract: The zero tolerance policy started in the United States in the 1990s, and is based on the so-called "Broken Windows" theory as a magical solution to violence and crime. The program has been exported to many states, spreading the idea that in order to maintain order and safety, any deviation should be repressed, even if not significant. In fact, Zero Tolerance has purposes other than those declared by the rulers to the population. When analyzed from the perspective of critical criminology, politics shows itself as an effective way of guaranteeing the maintenance of class inequalities and exclusion, neutralization and offense to the poorer classes. In this work, a study was carried out on the adequacy of the "Broken Windows" Theory and the zero tolerance policy to the Brazilian Constitution, analyzing whether it could be implement-

ted to control crime in the country. It is concluded that the policy would not be adequate to the brazilian reality, as it violates the principle of human dignity, in addition to several other factors that make politics inadequate for Brazil.

Keywords: zero tolerance - criminality - critical criminology - social inequality - human dignity.

Introdução

Tanto no Brasil como no mundo, é necessário formas de controle social para conter a criminalidade. No que diz respeito à sociedade brasileira, tem-se convivido constantemente com uma alta taxa de criminalidade urbana, o que causa um sentimento de temor e insegurança.

O controle social na esfera penal se dá por políticas criminais adequadas a u-

ma busca de um melhor equilíbrio entre o exercício do poder e a preservação dos direitos dos cidadãos, em especial a partir de um modelo constitucional que prioriza garantias fundamentais e possui expressamente uma vocação humanista.

Um dos meios de controle social adotados pelos estados modernos é o sistema penal, que tem por objetivo controlar as camadas sociais que realizam condutas tipificadas como crimes, e com isso abalam a ordem social estabelecida.

Há várias perspectivas de como se implantar políticas criminais. Neste âmbito, nos Estados Unidos da América (EUA), mais especificamente em Nova Iorque, foi implantada a política da tolerância zero, baseada na teoria das janelas quebradas (Broken Windows Theory), que consiste em um movimento conservador que busca punir desde os delitos mais insignificantes aos mais graves, objetivando

assim evitar a ocorrência de delitos de maior potencial ofensivo.

A política da tolerância zero trouxe uma significativa redução na criminalidade dos EUA, enquanto os índices de criminalidade no Brasil só fazem aumentar. O Brasil foi considerado o 11º país mais inseguro do mundo no Índice de Progresso Social (IPS) em 2014, sendo que a violência é o principal item que decai com o desempenho do país em qualidade de vida.

Neste contexto, o presente trabalho trata especificamente da análise da política da tolerância zero, analisando sua origem, seus fundamentos e sua evolução, e juntamente, analisar os programas de política criminal no Brasil como um Estado Democrático de Direito e o papel do Direito Penal frente ao crescimento da violência e da criminalidade, e se a política da tolerância zero se adequaria a Constituição e a realidade brasileira.

Almeja-se desmistificar a idéia que a política da tolerância zero transmite à sociedade de “remédio milagroso” contra a criminalidade, comparando informações e estatísticas provenientes da cidade de Nova Iorque - berço e laboratório do programa - com as de outras cidades norte-americanas e países que não adotavam à época as medidas repressoras de intolerância.

Demonstra-se a difusão da tolerância zero pelos países da Europa, África e América Latina, enfatizando a questão de que no Brasil sua aplicação vem apenas revestir toda a opressão já efetuada contra os alvos tradicionais da polícia, dando garantia e credibilidade às velhas práticas repressoras. Na sequência, destina-se à análise de seu desempenho na efetivação da manutenção das desigualdades de classes e da segregação dos indivíduos descartáveis ao sistema capitalista.

Em suma, o presente trabalho objetiva entender como a tolerância zero é facilmente introduzida e legitimada nos governos e nas sociedades, e como suas funções podem ser diversamente adaptadas às realidades locais. Pretende-se explicitar as funções reais desse discurso e sua ineficácia como fator de solução à criminalidade, e em contrapartida, evidenciar sua total ineficácia como política para o Brasil, e como seria destinada à realização dos interesses dos detentores do poder e como medida restrigente dos direitos fundamentais, não se adequando a atual Constituição do país.

1. Crise relativa ao modelo de segurança no Brasil

O Brasil passou por uma série de transformações a partir da Constituição de 1988, quando democraticamente escolhe-

mos uma constituição que prioriza na esfera jurídica a proteção aos direitos fundamentais. Esses direitos são reconhecidos e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado, possuem sentido mais restrito, pois constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de cada Estado, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.¹

No modelo novo, os direitos fundamentais atravessam a constituição formando uma espinha dorsal que sustenta o sistema jurídico como um todo, são um conjunto de direitos e garantias que tem por objetivo garantir ao homem condições mí-

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, s/p.

nimas de vida e desenvolvimento, como o respeito à vida, à liberdade, à igualdade e à dignidade.²

Esses direitos e garantias encontram-se amparados pela Constituição Federal de 1988, e cabe ao Estado assegurá-los e protegê-los. Devido a isso, os direitos fundamentais, principalmente o direito à vida, deveriam ocupar um lugar central nos debates políticos, mas não é o que acontece hoje no Brasil.

O país sofreu diversas modificações no decorrer dos anos, mas não acompanhou as transformações da mesma forma que outros. O Brasil saiu de um regime autoritário recentemente, e devido a isso não teve sua democracia consolidada.

As mudanças que o Estado sofreu de absolutista a liberal, transformando-se em estado social e chegando ao contemporâ-

² *Id.*

neo não ocorreu na mesma velocidade no que diz respeito ao Brasil, em que a modernidade é tardia e arcaica.³

Essa mudança de estado liberal para estado social não se deu de forma fácil, a sociedade capitalista só a aceitou na intenção de evitar conflitos de maiores proporções que pudessem vir a modificar todo o sistema e, conseqüentemente, mudar a ordem social vigente, e em países como o Brasil, o estado social mal se consolidou e já estão querendo desmembrá-lo. É o que Lenio Streck ensina quando diz que o estado desenvolvimentista foi pródigo somente para as elites, uma vez que repartiu as riquezas nacionais somente com ela.

Essa modernidade tardia reflete no social e as tensões acabam por se concreti-

³ STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica (e)m crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, s/p.

zar em conflitos. Com isso o país vive uma crise em vários aspectos, e um deles seria no que diz respeito à segurança pública.⁴ E de fato a questão segurança pública e as políticas criminais necessárias para alcançá-la são por demais complexas.

Sociedade supõe padrões mínimos de convivência, o que seria um mínimo de organização, por este motivo as sociedades produzem estruturas que procuram resistir ao tempo, o que chamamos de insti-

⁴ Segundo L'apicciarella (2010) “Segurança pública é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a”.

tuições.⁵ E no que diz respeito a políticas de segurança pública, após a Constituição de 1988, as mesmas foram impostas pelos governantes tentando atender a situações imediatas, o que as deixaram descontinuas e desarticuladas entre as instituições e esferas de poder, além de não permitirem a devida participação da população nas decisões e estruturações das ações.⁶

As intervenções estatais no que diz respeito à segurança pública foram se tornando mais sistemáticas, além de que o governo vem reconhecendo a importância da participação da sociedade na constru-

⁵ DEMO, Pedro. *Sociologia: uma introdução crítica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995, s/p.

⁶ CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. *Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios*. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>

> Acesso: 08 fevereiro 2016.

ção de políticas de segurança pública, o que é um ponto positivo, pois evidencia um fortalecimento da democracia.⁵

Porém, mesmo com as notáveis melhoras, o processo de estruturação das políticas de segurança pública ainda necessita de inúmeras mudanças, rupturas, valorização do ser humano levando em consideração os contextos sociais de cada cidadão, entre outros obstáculos. Esses avanços para consolidação de políticas de segurança pública, levando em conta a democracia, a solidariedade e a dignidade humana, indicam que os desafios a serem superados são inúmeros e tornam indispensável o exercício da cidadania com fulcro nos direitos de igualdade e na justiça social.

1.1. Crítica ao modelo de segurança no Brasil: uma análise a partir de dados oficiais da criminalidade violenta.

Com fulcro no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública publicado em 2015, mais de 58.000 pessoas foram vítimas de homicídios em 2014, o que corresponderia a 28,8 mortes para cada 100 mil habitantes; o número de policiais mortos foi de 398, ao menos um por dia; a cada 3 horas uma pessoa foi morta pela polícia, resultando em 3.009 vítimas, um aumento de aproximadamente 37,2% com relação a 2013.

A sociedade brasileira experimenta um crescente aumento da violência, e com isso o confronto entre policiais e criminosos também tem aumentado. Além disso, devido a baixa remuneração, policiais necessitam realizar “bicos” para se sustentar, o que os deixa mais expostos.

Não se pode deixar de lado também o fato de alguns policiais se envolverem com criminosos, o que acontece de forma fácil, pois com a realidade brasileira atual

o limite entre o certo e o errado acaba ficando muito tênue.

Nota-se que muitos governos e governantes não dão a menor atenção para a morte de policiais, tratando-as apenas como uma fatalidade.

Diz Alexandre de Moraes:

Para outras sociedades é inadmissível que se mate um policial, porque quer dizer que ninguém respeita mais nada. No Brasil, quem mata policial tatua um palhaço para mostrar para quem quiser ver que matou um tira ou um PM.⁷

⁷ FOLHA DE SÃO PAULO. *O fracasso de um modelo violento e ineficaz de polícia*. São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/02/1586223-o-fracasso-de-um-modelo-violento-e-ineficaz-de-policia.shtml#>> Acesso: 09 fevereiro 2016.

O autor é favorável a alteração no Código Penal para que aumente em 50% as penas para crimes contra a autoridade pública.

Os números da criminalidade violenta são denunciados dia a dia na mídia. Um estudo exclusivo realizado pelo G1,⁸ com base em dados das Secretarias de Segurança dos 26 estados e do Distrito Federal, o Brasil teve em média 143 assassinatos por dia em 2014. Houve ainda 2.061 latrocínios. Além disso, 2.368 pessoas morreram em confrontos com a Polícia Militar.

Ainda pode-se mencionar o fato de que o Brasil é líder mundial em número absoluto de homicídios e ocupa o 11 ° lu-

⁸ STOCHERO, Tahiane. *Brasil teve em média 143 assassinatos por dia em 2014*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/brasil-teve-em-media-143-assassinatos-por-dia-em-2014.html>> Acesso: 13 fevereiro 2016.

gar no ranking de assassinatos a cada 100 mil habitantes, um número quase cinco vezes maior do que o índice mundial, segundo levantamento realizado pelo Observatório de Homicídios, publicado pelo Estadão em maio de 2015.⁹

Em contrapartida, a Islândia encontra-se em 1º lugar no ranking de países mais seguros, de acordo com dados retirados do Índice de Progresso Social de 2014. Este índice mede o progresso social utilizando indicadores de resultados que capturam três dimensões do progresso social: as necessidades humanas básicas, os fundamentos de bem-estar e as oportuni-

⁹ VILLELA, Danielle. *Brasil lidera em número de homicídios, mostra ferramenta virtual*. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/brasil-lidera-em-numero-de-homicidios-mostra-ferramenta-virtual/>> Acesso: 13 fevereiro 2016.

dades. Cada um tem quatro indicadores de qualidade.¹⁰

Para avaliar o nível de segurança dos cidadãos são utilizados cinco quesitos: a taxa de homicídios, o nível de crimes violentos, a percepção sobre a criminalidade, o terror político e as mortes no trânsito.

Segundo o índice publicado em 2014, a Islândia vem seguida por Suécia, Suíça, Noruega, Dinamarca e Japão, como os países mais seguros do mundo. Na América do Sul, o Brasil aparece como mais seguro apenas que a Venezuela. Depois vêm Colômbia, Equador, Peru, Paraguai, Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai.

¹⁰ G1. *Brasil é o 11º país mais inseguro do mundo no índice de progresso social*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/brasil-e-o-11-pais-mais-inseguro-do-mundo-no-indice-de-progresso-social.html>> Acesso: 12 fevereiro 2016.

Mesmo com todos os dados gritantes, os homicídios não conseguem ser incluídos como centro na agenda política brasileira. O tema parece ser tratado com atenção mediana diante do tamanho do problema.

O Brasil passou por várias situações problemáticas ao longo dos anos, com a inflação, mortalidade infantil e fome, mas tem se mostrado inerte no que diz respeito a violência e ao grande número de homicídios que só tem aumentado ano a ano.

Percebe-se que as vítimas são em sua grande maioria pessoas mais desfavorecidas, e o maior índice de violência se concentra em zonas de exclusão, com isso conclui-se que as políticas de segurança pública devem caminhar em conjunto com políticas específicas que possam produzir oportunidades a essas pessoas desfavorecidas, principalmente aos jovens.

Várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e dos estados. A tamanha disponibilidade de armas de fogo; os investimentos criminosos significativos em roubos e furtos de carros; os assaltos nos bairros e nos centros da cidade que só fazem aumentar; roubos a bancos, residências e ônibus, assim como os seqüestros, têm-se tornado muito comuns e perigosos em todo o país. Essas práticas visariam apenas o patrimônio, mas tem se convertido, com frequência, em crimes contra a vida. Essa matriz da criminalidade tem-se infiltrado e disseminado como estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio e promissor.¹¹

¹¹ SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança pública: presente e futuro*. Estudos Avançados. v. 56, n. 20, p. 91-106.

Com isso, exige trabalho policial investigativo no combate a essas praticas, mas, sobretudo, requer intervenção social preventiva bem coordenada, sincronizada com os problemas envolvidos.

Na tentativa de criar uma política criminal adequada às peculiaridades, em janeiro de 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que estava sob a gestão do então secretário Luiz Eduardo Soares, implantou as propostas apresentadas no Plano Nacional de Segurança Pública, que foram apreciadas pela sociedade brasileira, em 2001 e 2002. Este plano previa cinco linhas de intervenção, as quais seriam as ações preventivas; a qualificação da formação policial; a modernização da gestão do conhe-

cimento; a reorganização institucional e a valorização da perícia.¹²

O mencionado Plano foi implementado e estabeleceu-se em setembro de 2003, entre uma parceria do Ministério da Justiça (SENASP), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para definir os conteúdos e orientações para uma Arquitetura Institucional do Sistema único de Segurança Pública.¹³

¹² ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Rio de Janeiro: Senasp, 2004.

¹³ VILLELA, Danielle. *Brasil lidera em número de homicídios, mostra ferramenta virtual*. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/brasil-lidera-em-numero-de-homicidios-mostra-ferramenta-virtual/>> Acesso: 13 fevereiro 2016.

Foram divididos grupos de trabalho e estabelecidos eixos temáticos para cada grupo, tratando sobre controle de armas; gestão da segurança municipal e guardas civis, formação policial; sistema penitenciário; entre outros. Cada grupo realizou uma análise crítica de seu campo específico e a partir disso ofereceu um conjunto de propostas.¹²

Diante dos temas e das propostas chegou-se a conclusão de que todos os temas tratados são prioritários, e que a crise de segurança pública no Brasil vem acompanhada da percepção de que a demanda por segurança é um direito fundamental de cidadania.¹²

Motivados pela certeza de que se fazia necessária e urgente a consolidação de um espaço nacional de referência e cooperação técnica na área da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil, um grupo de especialistas em seguran-

ça pública reuniu-se para debater a possibilidade de criar um canal permanente de discussão em nível nacional, e em março de 2006, foi constituído o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, na intenção de servir como um canal ativo de discussões construtivas para melhoria das corporações policiais. A mesa de discussões é composta por membros da sociedade civil, de universidades e das forças policiais, e desde então, esses membros tem trabalhado em inúmeros projetos, contando com a seguinte frente de atuação: produção de um anuário com análises de dados sobre a segurança pública; edição semestral da Revista Brasileira de Segurança Pública; realização de um Encontro Anual para a apresentação e o intercâmbio de projetos, trabalhos e experiências entre lideranças e profissionais de segurança pública em todo o país; coordenação do site interativo.

1.2. As peculiaridades do direito penal em um país de modernidade tardia: a dupla face do direito penal

A expressão violência pode ser compreendida sob várias perspectivas, e no Brasil contemporâneo, ela é portadora de um sentido bem mais determinado: o cometimento de condutas definidas como crimes, ou seja, a violação da lei penal. Isso traz implicações negativas para bens como a vida, a integridade física e o patrimônio de indivíduos.¹⁴

A violência assumiu entre nós os contornos de um problema público. Nos últimos anos, verifica-se a consolidação, entre os brasileiros, de uma sensação de crescimento incontrolável da criminalidade urbana. Como consequência, surge en-

¹⁴ SILVA, Fábio de Sá e. *Violência e segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo Partido dos Trabalhadores, Coleção O Que Saber, 2014, s/p.

tre as famílias do país uma sensação de cada vez mais medo, além de reações a esse fenômeno e aos criminosos que nele estão envolvidos.¹⁵

Questionando-se a situação da violência no país, duas teses de estudiosos sobre o tema se destacaram. A primeira reconhece a gravidade do problema da violência, porém acredita em uma predisposição da cultura brasileira a mesma. Denunciam a existência de traços autoritários ou hierárquicos na nossa forma de sociabilidade. Esses traços são observados no apoio dos cidadãos a medidas como a pena de morte ou o linchamento de criminosos, além das relações sociais marcadas pela desigualdade de poder, com destaque para a opressão das polícias em relação às populações mais pobres. A violência, no caso, viria como consequência dessa incivilida-

¹⁵ SOARES, Luiz Eduardo. *Op. cit.*, p.91-106.

de, e reduzi-la ou controlá-la demandaria uma reinvenção profunda da nossa própria identidade.¹⁶

A segunda tese entendia a violência como “criação”, promovida, sobretudo, pela mídia. Entendia-se que ao colocar a criminalidade urbana no cotidiano das famílias, a mídia estaria criando um grande “fantasma”, que tinha por principal objetivo ativar os dispositivos do poder estatal ou do mercado, para a proteção das classes médias e o controle repressivo das camadas mais pobres ou marginalizadas da população.

Na medida em que o Estado é pressionado a dar respostas mais efetivas para o problema, o aumento na veiculação das notícias sobre a criminalidade faz com que os “criminosos” caiam nas redes de controle da polícia, da justiça criminal e do

¹⁶ *Id.*

sistema penitenciário. Mas isso não resolve o problema, pois a ação das polícias nas ruas sempre detectará mais ilegalidades, e as prisões, multas e apreensões daí decorrentes não necessariamente implicam maior segurança para os cidadãos.

Um exemplo disso seria a ação contra os usuários de crack na cidade de São Paulo. A insistente denuncia da mídia contra as “Cracolândias” fez com que medidas fossem tomadas, e com isso, as “limpezas” por assim dizer que foram realizadas nesses locais não resolveram o problema em si. Dispersando os usuários de crack dos locais de costume gerou uma profusão de novos focos de crimes contra o patrimônio na cidade. Acredita-se que na Cracolândia os usuários tivessem encontrado uma rede de apoio a subsistência, o que foi desfeito com as ações realizadas.

O Brasil apresenta um quadro de violência instalada que aumentou nas últimas décadas, como pode ser visto nos dados anteriores (pagina 3). Essa incivilidade cultural enfrenta a constatação de que as vítimas e autores desses crimes são, a maioria, as camadas mais pobres da população.

Acredita-se que esse fato se dê pelo déficit de ação do Estado na garantia de direitos e meios de vida decente para essas pessoas, que por serem privados de condições mínimas de sobrevivência acabam por se envolverem com o crime. Com isso o Estado se torna um perpetrador da violência, isso por muitas vezes negar às camadas mais pobres direitos básicos ao trabalho, moradia, saúde e educação; e, além disso, busca conter preferencialmente as ilegalidades cometidas por essas camadas, para segurança das elites.

Enquanto predominou o interesse liberal-individualista na persecução penal, as classes mais ricas se mantiveram em situação bem mais favorável em relação a população carente, que se mantiveram destinatárias de alguma norma penal incriminadora. E o direito penal atual, por guardar característica liberal-individualista na proteção dos bens jurídicos de um país com grandes diferenças sociais, continua com um notável direito penal de classe, que desfavorece a população carente do país.¹⁷

Com isso, observa-se que o grande paradigma a ser superado atualmente no

¹⁷ STRECK, Lenio Luiz. *A dupla face do Princípio da Proporcionalidade e o cabimento de Mandado de Segurança em Matéria Criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico*. Disponível em:

<<http://www.leniostreck.com.br/lenio/artigos/>>.

Acesso: 23 março 2016.

país é o que pode ser denominado de liberal-individualista-iluminista, pois o direito está apenas preparado para resolver conflitos interindividuais, não estando apto a resolver casos que envolvem um coletividade de pessoas.

Devido a esse caráter liberal-individualista, os direitos fundamentais sofrem abusos dos agentes estatais, quando os mesmos concedem liberdade ou outro direito à revelia do sistema processual-constitucional.

Em pleno Estado Democrático de Direito, a Constituição “cidadã” de 1988, atual Constituição do Brasil, ainda é vista como uma mera carta de intenções. Mesmo tendo se espelhado no modelo norte-americano, na prática se segue a vertente do constitucionalismo resultante da revolução burguesa de 1789, dando maior valor aos códigos do que a própria Constituição. Devido a isso, o nível de sonegação

de impostos no país só faz aumentar, sendo mais punido um simples furto do que um rombo de milhões de reais.¹⁶

É claro que a tarefa do Estado, entre outras, é defender a sociedade, protegendo-a contra os diversos tipos de ataques. O Estado não é o único agressor, os direitos fundamentais também são atacados por particulares. Portanto, cabe ao direito penal limitar o poder de intervenção do Estado e combater o crime. Com isso, protege a população contra uma repressão exagerada do Estado, e além disso, protege a sociedade e seus membros dos abusos do indivíduo.

Isso significa que o Estado deve deixar de ser visto como inimigo dos direitos fundamentais, e passar a ser auxiliar do seu desenvolvimento (de direitos contra o Estado, para direitos através do Estado). Afinal, como consta na Constituição, o Brasil é um país que visa erradicar a po-

breza, construir a justiça social, acabar com a fome, etc. Desde modo, de potencial opositor dos direitos fundamentais, o Estado torna-se seu protetor.

2. Tolerância zero e as correntes maximalistas

A partir da década de 70, nos Estados Unidos da América, tiveram origem os movimentos de lei e ordem, com o objetivo de controlar a violência combatendo a criminalidade a qualquer custo. A ideia era combater a delinquência por uma repressão intensa, pois se acredita que a causa da mesma se deve, principalmente, à falta de repressão criminal.¹⁸

Com isso, ocorre o agravamento das penas e dos seus regimes de cumprimento, são criadas leis mais severas, são amplia-

¹⁸ VILLELA, Danielle. *Op. cit.*

das as hipóteses de prisões provisórias, além de serem inibidos os benefícios legais para os integrantes do sistema prisional.

O delinquente passa a ser visto como um mal que precisa ser deletado da sociedade, e para isso acontecer os direitos e garantias fundamentais ficam em segundo plano por serem visto como algo que impede o Estado por em prática seu papel opressor.

Para uma solução durável desses “problemas”, se busca uma legitimação científica na elaboração de políticas de segurança pública.¹⁹

O maximalismo penal consiste em um modelo político-criminal de forte apelo emergencial, que apresenta tendência de luta do “bem contra o mal”, centrando

¹⁹ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al.* *O direito penal e suas faces: da modernidade ao neoconstitucionalismo: o direito penal visto em uma perspectiva maximalista*. São Paulo: Lexia, 2013, s/p.

a solução da questão da criminalidade na exacerbação do poder dos órgãos de controle social formal, os quais ditam as políticas a serem executadas para o controle da violência.²⁰

Em qualquer dos modelos mencionados, há ausência de racionalidade jurídica, em razão da inflação legislativa penal. Neste modelo ocorre a potencialização do Estado autoritário, influenciando não só a aplicação do Direito na esfera jurisdicional, mas também em sua formação no Poder Legislativo, em que são elaboradas leis sem conteúdo social e repressivas, e no Poder Executivo, influencia suas discricionariedades para que não se priorize políticas públicas sociais, educacionais e

²⁰ OLIVEIRA, Fernando Antônio Sodré de. *Breves apontamentos sobre as políticas criminais e sua influência nos mecanismos de controle social formal*. Debate em Direito. v. 31, p.81-104.

inclusivas, para se investir, quase que exclusivamente, em repressão penal.

Em busca de soluções eficientes contra os índices de criminalidade, foi implantado em Nova Iorque a política do tolerância zero, que se baseia na chamada teoria das "janelas quebradas" ("Broken Windows"), divulgada pelo artigo de autoria de James Q. Wilson em parceria com George Kelling e publicado em 1982 na revista norte-americana *Atlantic Montly*. O argumento principal dessa teoria é o de que uma pequena infração, quando tolerada, gerará condições propícias para que crimes mais graves ocorram.

A metáfora das janelas quebradas funcionaria assim: se as janelas quebradas em um edifício não são consertadas, as pessoas que gostam de quebrar janelas assumirão que ninguém se importa com seus atos de

incivilidade e continuarão a quebrar janelas.²¹

O argumento principal da teoria é o de que quando se tolera uma pequena infração, isso pode levar ao consentimento de crimes mais graves, isso em função de uma anomia que ocorre em determinados locais da cidade. Todas as inflações, por menores que sejam, devem ser reprimidas, pois são elas as fontes da criminalidade violenta.²²

Devido a isso, a desordem social encontraria terreno fértil para se enraizar e crescer a cada dia. As pequenas desordens do dia-a-dia impulsionariam os crimes mais graves, tendo o Estado como con-

²¹ BELLI, Benoni. *Polícia, "tolerância zero" e exclusão social*. Fundação Carlos Chagas. v. 110. n. 58, p. 157-171.

²² SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 57.

vente, pois se preocupando em punir apenas os crimes mais violentos perderia de vista a dimensão preventiva da luta contra as ofensas mais medíocres, mais que ao mesmo tempo afetam a "qualidade de vida".

Belli faz uma crítica à teoria das janelas quebradas dizendo que a mesma assimila a decadência de bairros e vizinhanças à ausência do Estado em termos de policiamento, que seria a “única e capaz de auxiliar a comunidade a retomar o espaço público” que foi dominado por desordeiros.²³

Pela teoria acredita-se que o real culpado pelo crime é o indivíduo, deixando as raízes ou causas sociais do delito como tendo um valor secundário, mantendo

²³ BELLI, Benoni. *Tolerância zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004, s/p.

a crença nas causas individuais da criminalidade. Com isso, deixa-se de lado a investigação das causas sociais do crime para somente centralizar-se no produto final, que seria o criminoso e o delito cometido.²⁴

Os defensores da teoria das janelas quebradas acreditam que a repressão é uma arma importante na luta contra a criminalidade. A teoria se insere em um movimento mais geral de responsabilização dos indivíduos e de valorização da irreduzibilidade das diferenças.²⁵ Os criminosos são vistos como indivíduos que optam pelo caminho do crime. A única forma de evitar que a criminalidade se espalhe por toda a sociedade seria erradicá-lo em sua

²⁴ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al.* *Op. cit.*, p. 59.

²⁵ PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP. v. 2, n. 2, p.62-85.

fase inicial, por meio da imposição da lei e da ordem, ou seja, pela força. Do contrário, a mesma se espalharia, ameaçando a própria continuidade do corpo social.²⁶

A teoria das janelas quebradas já-mais foi comprovada empiricamente, mas não deixou de ser uma história de sucesso. Tratava-se de erradicar as pequenas ofensas e recuperar as a autoestima dos moradores. Para que isso acontecesse, o Estado teria que emparelhar-se para cumprir sua função de manutenção da lei e da ordem.²⁷

Em 1994, com a conquista do cargo de prefeito por Rudolph Giuliani na cidade de Nova Iorque, a teoria das janelas quebradas forneceu um verniz de respeitabilidade a metrópole, que passou a figurar como vitrine da política repressiva do Estado. Com o auxílio do atual chefe de po-

²⁶ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2000, p.157-171.

²⁷ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004, s/p.

lícia da cidade, William Bratton, que tomou o posto de comissário de polícia da cidade, o prefeito implantou “uma estratégia de policiamento baseada na manutenção da ordem, enfatizando o combate ativo e agressivo de pequenas infrações (...) contra a qualidade de vida (...)”,²⁸ política designada como *quality-of-life initiative* (iniciativa de qualidade de vida).

A violência urbana se reduz a uma questão de polícia, por ser uma repressão aliada a novas estratégias de organização policial. O programa se baseia em uma criminologia conservadora como ponto de partida, ocorre uma nova forma de gerir o espaço urbano e as relações em polícia e comunidade, e pode ser observado que ao invés de ocorrer uma repressão pura e

²⁸ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; CARVALHO, Edward. *Teoria das janelas quebradas: e se a pedra vem de dentro?* Revista de Estudos Criminais. a. 3. n. 11. p. 23.

simples, ocorre uma vigilância constante e uma escolha de alvos preferenciais.

Bratton foi o principal responsável pela aplicação da teoria das janelas quebradas, onde procurava atacar as pequenas infrações que, a seu ver, afetavam negativamente a qualidade de vida da população e contribuía para os crimes mais violentos. Porém, para a implantação dessa estratégia, foi necessário o aumento da força policial, a modernização dos equipamentos, a devolução de responsabilidade para os chefes de delegacias e a ampla utilização de recursos de informática para acompanhamento dos índices de criminalidade.²⁹

Além disso, foi tomada uma medida de descentralização, em que cada delegacia de polícia passou a funcionar com

²⁹ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 61.

mais autonomia e responsabilidade, mas com a obrigação de prestar contas regularmente de seus resultados.³⁰

Bratton também ressaltava a importância de recuperar a auto-estima dos policiais, fazendo-os tomar consciência do papel importante que desempenham na sociedade. Policiais mais jovens eram premiados pelo seu entusiasmo em cumprir com vigor sua função, além de substituir os antigos chefes que poderiam ser empecilho a reorganização esperada. Foram implantadas também reuniões semanais de troca de informações entre o comissariado de polícia e os chefes de delegacias. Através dessas reuniões, foi possível a implantação de um sistema informatizado de acompanhamento da evolução dos índices de criminalidade, com isso, os comandantes de delegacias eram estimulados a apre-

³⁰ *Id.*

sentar os resultados de seus esforços e compará-los com o planejamento que haviam apresentado anteriormente. Os casos de êxito e de insucesso eram, assim, discutidos entre todos os participantes.³¹

A pressão por resultados era grande, em troca da liberdade de ação e a confiança depositada no trabalho das delegacias, reduções visíveis nos índices de criminalidade e aumento das prisões e apreensões de armas e drogas eram necessárias.

Foi implantado um policiamento moderno, com capacidade de prever os problemas, antecipar-se e, assim, prevenir a prática de crimes. Uma polícia capaz de renovar seus próprios métodos por meio de uma espécie de "controle de qualidade". Nas palavras de Belli (2004), a "ideia era aliar os recursos modernos da informática com as técnicas de administração pró-

³¹ *Id.*

prias da iniciativa privada”, para recebendo certa autonomia na tomada de decisões, os chefes de policia pudessem competir por resultados, ampliando assim a produtividade de toda a organização.

Foi realizado um aumento no número de policias nas estações de metros, para prender os mendigos e acabar com a prática de “pular roletas”, até porque encarcerar era mais barato que (re)inserir no processo produtivo da sociedade. Além disso, também foi erradicada a prática dos “lavadores de pára-brisas”, que realizavam o serviço por conta própria e cobravam os donos dos veículos após a realização do mesmo. Depois, os alvos foram os sem-tetos, os mendigos, os pichadores de umros, os alunos gazeteiros, a prostituição e a pornografia.³²

³² *Id.*

A policia começou a prender também aqueles alunos que “cabulavam aula”, por serem considerados fontes de futuros problemas. Eram levados para as delegacias por algumas horas, para depois serem comunicados os pais e diretores da escola.³³

O programa tolerância zero reflete uma tendência geral de hipertrofia do sistema penal norte-americano, além de uma hiperinflação carcerária. O programa não deve ser visto apenas como uma estratégia policial: “Mais que uma estratégia, trata-se de uma retórica, de um vocabulário populista que sobrepõe arbitrariamente moral e direito, restauração dos valores e tutela de ordem pública, demagogia nos as-

³³ *Id.*

suntos de segurança e demanda social por segurança”, segundo Giorgi.³⁴

Segundo Georges Fenech, a tolerância zero e uma abordagem nova ao crime e à violência. “É uma atitude clara da sociedade face ao delinquente habitual, que consiste em exigir-lhe que assuma os seus atos, aplicando-lhe muito cedo a sanção merecida, sem hipotecar as suas possibilidades de reinserção”.³⁵

Elliot Currie afirmou que o Estado norte-americano tem seu sistema penal cada vez mais impiedoso, pois ataca preferencialmente aos pobres e aos mais desfavorecidos, e termina dizendo:

³⁴ GIORGI, Alessandro de. *Zero tolleranza: strategie e pratiche della società di controllo*. Roma: DeriveApprodi, 2000. p. 115. *apud* BELLI, *Op. cit.*, 2004, p. 76.

³⁵ FENECH, Georges. *Tolerância zero*. Tradução de Joana Patrícia Rosa e Mário Matos e Lemos. Mem Martins: Editorial Inquérito, 2001. p. 9-10.

Nossa dependência crescente em relação ao encarceramento nos ajuda a evitar o confronto de uma gama de profundos e persistentes problemas sociais: a continuidade do desemprego em áreas degradadas das cidades, e persistência da pobreza infantil, o virtual colapso dos serviços preventivos de saúde pública mental, a insuficiência de iniciativas de tratamento efetivo para viciados em drogas e de escolas adequadas para as crianças pobres, a ausência do tipo de políticas de apoio à família que praticamente todas as outras nações avançadas mantêm.

Desta forma, conclui-se que a pena perde a função de reabilitação e suas causas sociais, e se esgota na punição enquanto neutralização e exclusão, e o Estado fi-

ca liberado para direcionar seus esforços nesse campo de vigilância e repressão³⁶.

Isso é o que ocorre com o programa tolerância zero e o encarceramento em massa, que excluem os indesejáveis da sociedade que são vistos como uma ameaça à ordem social, e através de suas prisões acredita-se que as mesmas sejam um método eficiente para neutralizar a ameaça e acalmar a ansiedade pública provocada.

Por outro lado, para a efetivação das medidas da política da tolerância zero, foi destinado uma expressiva quantia dos recursos públicos. Constata-se que o orçamento da polícia aumentou em 40% (quarenta por cento) nos primeiros cinco anos da implantação da política, que corresponde a quatro vezes mais que os valores destinados aos hospitais públicos no mesmo período. O número de policiais aumentou

³⁶ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004, s/p.

consideravelmente, e em contrapartida os serviços sociais tiveram suas verbas reduzidas em um terço, perdendo-se oito mil postos de trabalho. Porém, com a implantação da mesma, constatou-se uma queda da criminalidade considerável na cidade, sendo que a taxa de homicídios decresceu em 51% (cinquenta e um por cento) nos período compreendido entre 1991 e 1996.³⁷

Entretanto é importante ressaltar que outras cidades americanas, que não aderiram a política penal de tolerância zero, também obtiveram redução em seus índices de criminalidade. Isso ocorreu devido a prosperidade econômica que os Estados Unidos vivenciou na década de 1990, não devendo imputar a queda da criminalidade como algo milagroso que ocorreu devido a

³⁷ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; CARVALHO, Edward. *Op. cit.*, p.25.

nova política implantada em Nova Iorque. A melhoria social vivenciada nos anos anteriores propiciou um aumento do nível de emprego, do crescimento econômico no país e de uma política educacional eficiente.³⁸

Como exemplo, analisa-se os seguintes dados da cidade de Houston, que entre 1991 e 1996, sofreu uma queda em seu índice de homicídios em 69% (sessenta e nove por cento), mesmo período em que a cidade de Nova Iorque registrou queda de 51% (cinquenta e um por cento), sendo que a cidade de Houston não aderiu a política penal da intolerância, e a cidade de Pittsburgh em 61% (sessenta e um por cento).³⁹

³⁸ BATISTA, Vera Malaguti. *Intolerância dez, ou a propaganda é a alma do negócio*. Discursos Sediciosos. v. 2, n. 4, p.217-221.

³⁹ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; CARVALHO, Edward. *Op. cit.*, p. 25.

A cidade californiana de San Diego teve uma baixa na criminalidade no período de 1993 a 1996, idêntica a de Nova Iorque, destinando somente 6% (seis por cento) do orçamento público ao policiamento, além de que o número de detidos reduziu em 15% (quinze por cento) no período de três anos, sendo que em Nova Iorque as detenções aumentaram 24% (vinte e quatro por cento).⁴⁰

De toda forma, a política da tolerância zero ganhou adeptos em todos os continentes, e foi anunciada como remédio de grande eficácia e simples aplicação para todos os males que afligem a sociedade, e por ser um método que possibilita ao Estado agir com rigor diante das desordens, e ao mesmo tempo o isenta de suas res-

⁴⁰ WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, s/p.

ponsabilidades no setor social, sua expansão se deu com grande força.⁴¹

O México declarou uma “cruzada nacional contra o crime”, imitando os programas de tolerância zero de Nova Iorque. Em Buenos Aires, foi anunciado que galpões industriais abandonados seriam transformados em galpões penitenciários, para que com isso fossem criadas novas vagas de prisão.

Na França, foram providenciadas modificações em seu sistema penal repressivo, e em Frankfurt, na Alemanha, foi realizada uma campanha violenta sobre a aplicação da tolerância zero na região.

A Inglaterra recebeu com enorme interesse o discurso da tolerância zero, se destacando como país que melhor aplicou

⁴¹ SILVA, Silvia Carolina Pamplona e. *O discurso da política penal de tolerância zero*. Monografia (Especialização). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006, s/p.

essa política na Europa. A vizinha Irlanda na mesma época prometeu a sua tolerância zero.

Em 1999, por conta de uma série de assassinatos ocorridos em Milão, foi adotada uma série de medidas repressivas inspiradas na nova legislação britânica, o que aumentou o número de condutas criminalizadas e foram concedidos maiores poderes à polícia.

A expansão da tolerância zero chegou também à África do Sul, onde na Cidade do Cabo foi implementada a política, aplicando medidas extremas como barreiras e controles de polícia entre os bairros, blitz de tropas de choque fortemente armadas nas zonas mais pobres e presença contínua de tropas na zona rica e turística da cidade.

Além dos citados, inúmeros outros países aderiram ao método, podendo-se “multiplicar incansavelmente os exemplos

de países onde as receitas da dupla Bratton-Guiliani estão sendo examinadas, programadas ou aplicadas”.⁴²

3. Tolerância zero no Brasil

Em nossa cultura brasileira, temos o costume de importar modelos que se tornam eficientes em outros países, o que nem sempre funciona, pois estamos lidando com diferentes culturas, características sociais, situações econômicas e políticas diferentes. Desta forma, observando os valores existentes no país, nota-se uma barreira para a implantação de um programa como a tolerância zero, que não se adequaria a presente situação do Brasil.⁴³

⁴² WACQUANT, Loic. *Op. cit.*, s/p.

⁴³ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 66.

O principal motivo para a implantação da política da tolerância zero no Brasil seria para a redução da criminalidade, punindo todas as infrações, desde as mais leves até as mais graves, de maneira mais severa, contendo a violência e mantendo a ordem social. Esse modelo de repressão acabou por atrair políticos e policiais para conhecer de perto essa medida de segurança e talvez a adotar em seus respectivos países.

No Brasil, a comitiva de autoridades gaúchas, o vice-governador de Santa Catarina, Leonel Pavan, e o deputado do Estado de Minas Gerais, João Leite, são exemplos de representantes que visitaram os Estados Unidos da América com a intenção de aplicar a política em seus respectivos Estados.⁴⁴

⁴⁴ *Id.*

A busca pela redução da violência de criminalidade se acirrou a partir da década de 1990.⁴⁵ Foram realizadas viagens a Nova Iorque com a intenção de buscar uma qualidade de vida melhor a toda a sociedade. A eficiência do programa da tolerância zero se espalhou, e por meio de estatísticas lançadas pelo próprio governo este pensamento já era tido como verdadeiro.⁴⁶

A política da tolerância zero começou a ser utilizada como promessa política, em suas campanhas, políticos ofereciam o controle da violência urbana punindo desde os mais leves delitos aos mais graves, oferecendo a sociedade uma pacificação baseada em modelo importado conhecido como Broken Windows.

⁴⁵ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004. p. 61.

⁴⁶ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.* p. 66.

Mesmo sendo aplicada com o mesmo rigor do modelo americano, não há garantias da eficiência da proposta, devido ao fato de que a teoria das janelas quebradas serviu como base para a implantação do programa e explica a delinquência a partir de subculturas criminosas, sem ao menos expor as realidades de Nova Iorque e do Brasil. É necessário outros fatores além de um aparato policial e econômico para que a política funcione, pois ela por si só não se basta.⁴⁷

Em um país em desenvolvimento como o Brasil, é questionável se a implantação da tolerância zero seria a mais adequada para a realidade do mesmo, assim como se não há outra forma mais eficiente de reduzir a violência sem ter que punir de forma severa todos os infratores.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 67.

As condições socioeconômicas do Brasil não apresentam a estabilidade necessária e nem são elevadas o suficiente para que aja sucesso na aplicabilidade da política, além de que a cultura do país não é compatível com esse tipo de política repressiva.

Vários estudiosos sobre o tema apresentam pensamentos contrários com relação a implantação dessa política no Brasil. Na visão de Sérgio Salomão Shecaira,⁴⁸ a adoção dessa medida no país seria inadmissível, pois a realidade do povo brasileiro é totalmente diferente da do povo norte-americano. O aumento dos encarceramentos aumentaria a pobreza, além de aprofundar as desigualdades, pois a realidade do ex-detento no Brasil é extrema-

⁴⁸ Professor da Universidade de São Paulo, deixa explícito em seu artigo nomeado “Tolerância Zero” publicado na Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 5, p. 165-176.

mente difícil, sendo que ao cumprir sua pena não teriam oportunidade de emprego e nem condições para se manterem, afetando não somente a si próprio, mas também às suas famílias.

Já na visão de Sérgio Adorno, o mesmo afirma que “Aplicável é, a questão é se é suficiente. Não é suficiente porque não basta ser intolerante como todos os crimes, é necessário investigar e indicar para chegar a uma condenação. É preciso ir além da Tolerância Zero (...)”⁴⁹.

Por mais deslumbre que essa política tenha causado, não se pode deixar de notar que as ideias inseridas na mesma contribuem para que haja de maneira ainda mais grave a exclusão e o autoritarismo, o que torna ainda mais inviável a apli-

⁴⁹ Dado que pode ser encontrado na Revista feita com Sérgio Adorno e Tulio Kah, feita na Folha de São Paulo do dia 26/01/2002, com o tema: “A política de “Tolerância Zero” é aplicável no Brasil?”.

cação somente da tolerância zero no Brasil, sem a presença de um outro aparato ou a busca de uma forma de contenção social adequada para adotar o Direito Penal máximo.⁵⁰

É evidente que a tolerância zero carrega consigo um darwinismo social,⁵¹ que causa um desarmamento no estado social, dando início ao estado penal.⁵² Além disso, o programa determina a posição de cada indivíduo na sociedade, causando uma exclusão, e mesmo que isso ocorra tanto nos Estados Unidos da América, quanto no Brasil, os resultados nos dois países são diferentes, principalmente pela desigualdade social existente.

⁵⁰ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 69.

⁵¹ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004. p. 69.

⁵² SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Tolerância zero*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 5, p. 171.

Para que o estado social não se torne um estado penal, é necessário um equilíbrio entre as garantias oferecidas pelo Estado e a efetividade das ações do Estado para a proteção da sociedade, o que por si só já reduziria os índices de violência e criminalidade no país.

Sendo a política de tolerância zero marcada por uma repressão severa até para os delitos mais leves, deve-se analisar se seria adequada a realidade brasileira. Os delitos leves e graves seriam reprimidos com igual força, o que seria mal visto pela sociedade brasileira. Ademais, isso faria com os que têm alguma pretensão de cometer alguma infração, já praticaria de início uma infração mais séria, já que seria punido de forma severa em qualquer das hipóteses.⁵³

⁵³ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 70.

Visto que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 visa garantir os direitos fundamentais da pessoa humana, a política da tolerância zero e a maioria das políticas de Direito Penal máximo não seriam admissíveis no país, exatamente por haver uma grande desproporcionalidade nas penas, além de que o Estado exerceria seu poder de uma maneira incontrolável, o que não seria admissível em um Estado Democrático de Direito.

Para a execução de uma prática penal, é necessário que haja uma teoria penal que se adeque à realidade do país, assim como à constituição vigente. É necessário que exista uma preocupação quanto ao indivíduo e a forma como ele será reinserido na sociedade após o cárcere, já que nossa realidade penal deve ser mais voltada para o estado social. A Constituição e o Direito Penal devem caminhar juntos.

Para Lenio Streck:

A aplicação da Constituição no plano penal por certo não exige que se use o Direito Penal como vingança dos setores dominados da sociedade contra a histórica criminalização dos pobres. Parece evidente que não. Mas, com certeza, a Constituição não abre mão do Direito Penal. Ou seja, a Constituição não extingue o Direito penal. Ora, se isso é assim, se estamos de acordo que Hobbes e Freud possam ter participação de razão, então podemos afirmar que “não é proibido proibir”. Punir é (também) um ato civilizatório. O dilema é: como fazer isso sem que o Direito Penal se torne autoritário/arbitrário e, ao mesmo tempo, não mais seja um Direito Penal “de classe.”⁵⁴

⁵⁴ STRECK, Lenio Luiz. *Comissão de juristas gosta de Direito Penal do Risco*. Revista Consultor Jurídico, 8 de maio de 2012. Disponível em:

Sendo o Brasil um país de modernidade tardia, a disponibilidade financeira do mesmo é diferente da disponibilidade financeira dos Estados Unidos da América, sendo assim, além dos fatores que contribuem para que a Tolerância Zero seja inadequada para o Brasil, este é apenas mais um fator, se não o mais importante.⁵⁵ A manutenção da grande quantidade de detentos que o programa traria seria complicada, além do que a construção de presídios seria imprescindível para manter de maneira digna os detentos.⁵⁶ Todavia, segundo Lênio Streck, os governantes não colocam entre suas prioridades o investimento em presídios:

<<http://www.conjur.com.br/2012-mai-08/lenio-luiz-streck-comissao-juristas-gosta-direito-penal-risco>> s/a.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004, p 85.

Os governantes acham que investir em presídios é politicamente incorreto. Preferem investir em estádios de futebol. Enquanto isso, os que estão presos são tratados como animais (não domésticos) e os que deveriam estar presos praticam crimes aos borbotões.⁵⁷

Devido a grande liberdade dada aos policiais em Nova Iorque quando foi implantada a política da tolerância zero, houve um aumento das ocorrências de abuso policial. Essa “violência” exercida justificava-se como a maneira que a sociedade tem para se defender legitimamente.⁵⁸

⁵⁷ STRECK, Lênio Luiz. *Punir é um ato civilizatório*. Zero Hora Editora Jornalística S.A., Rio Grande do Sul. 04/02/2012.

⁵⁸ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al.* *Op. cit.*, p. 72.

Aplicada no Brasil, a política da tolerância zero aumentaria a desigualdade e discriminação de classes, sendo que as classes mais baixas se tornariam alvos do sistema.⁵⁹

Quem é detentor do poder, acaba que sempre escapa facilmente do sistema, e os que não são, acabam sendo pegos com facilidade. Isso mostra claramente uma falha no sistema, onde os pequenos infratores são pegos e punidos a todo o momento, enquanto os grandes infratores, causadores de enormes danos a toda sociedade, se enriquecem a cada dia, saindo impunes. Se a tolerância zero fosse adotada no Brasil, a mesma não seria capaz de solucionar esse problema, pois os grandes infratores continuariam a cometer seus

⁵⁹ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004, p 86.

crimes enquanto que o sistema se preocuparia em punir os pequenos crimes.⁶⁰

Para adoção da tolerância zero no país, é necessária uma análise da situação econômica, social e política do país, pois esses fatores influenciam para que o programa seja eficiente e consiga manter a ordem social. O programa exige muito do país, podendo ser um sucesso ou um fracasso, o que depende da maneira e do local onde o mesmo é aplicado.

Condutas inadequadas que agem contra um padrão ético/estético/moral, são repreendidas, e se sustentam a partir da dedução de uma maior deterioração social até que se ultrapasse a barreira moral, partindo para conflitos que afetam bens jurídicos.⁶¹

⁶⁰ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 73.

⁶¹ *Ibid.*, p. 74.

Com a implantação da tolerância zero em Nova Iorque, inúmeras condutas comuns na cidade foram reprimidas, como lavadores de pára-brisas e cuidadores de carro, moradores de rua e grafiteiros, além de mendigos sentados pelas calçadas. Porém, mesmo com esses objetivos para o alcance do bem estar social, inúmeros fatores tornaram essa política problemática para a sociedade.

A brutalidade policial aumentou, e muito, o que deixou a sociedade desacreditada no Departamento de Polícia de Nova Iorque, pois mesmo após a redução dos níveis de criminalidade, as táticas policiais não foram revistas e muito menos se tornaram mais brandas.⁶²

⁶² *Ibid.*, p. 75.

Nas praticas policiais da tolerância zero, nota-se um “Labelling Arouch”,⁶³ pois discriminação e rotulação ocorriam diariamente, o que levou a inúmeras acusações ao Departamento de Polícia de Nova Iorque.

Segundo fala Jacinto:

É, em suma, de se fazer prevalecer a ordem sobre a desordem; porque os desordeiros estão contra os ordeiros. As pessoas desordeiras incluem

⁶³ A Labeling Approach Theory, ou Teoria do Etiquetamento Social, é uma teoria criminológica marcada pela ideia de que as noções de crime e criminoso são construídas socialmente a partir da definição legal e das ações de instâncias oficiais de controle social a respeito do comportamento de determinados indivíduos. Segundo esse entendimento, a criminalidade não é uma propriedade inerente a um sujeito, mas uma “etiqueta” atribuída a certos indivíduos que a sociedade entende como delinquentes. Em outras palavras, o comportamento desviante é aquele rotulado como tal.

“pessoas não respeitáveis, turbulentas ou imprevisíveis: catadores de papel, bêbados, viciados, adolescentes arruaceiros, prostitutas, vadios e os perturbadores mentais” (1982, p. 30). São - acredite-se, se for possível - os “bêbados fedorentos” e os “pedintes inoportunos” (1982, p. 34). Nós contra eles num verdadeiro labelling approach (etiquetamento) antecipado: os desordeiros de dentro precisam ser controlados; os de fora, excluídos. De acordo com o artigo, são os “forasteiros” ou “estranhos” que cometem crimes (1982, p. 36). Os “regulares”, por sua vez, tendem a não causar problemas. Controlando os desordeiros, prendendo-os, excluindo-os, o problema estará resolvido. A ordem voltara a reinar e o crime desaparecerá.⁶⁴

⁶⁴ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Op. cit.*, s/p.

Segundo uma pesquisa realizada pelo jornal “New York Daily” comprovou que 80% dos jovens negros e latinos que residiam na cidade de Nova Iorque, já passaram por alguma revista policial ou foram presos.⁶⁵

Entre inúmeros outros fatores, percebe-se que a proposta do programa da tolerância zero para a queda da criminalidade, não é eficiente por si só. Na teoria os objetivos são fantásticos, mas a maioria dos meios utilizados para o alcance dos resultados são inadequados. Isto porque a política além de discriminadora, é severa e intolerante.

Além disso, o programa depende de muitos outros fatores para seu funcionamento, desenvolvimento e resultados, pois o discurso sem os necessários influentes

⁶⁵ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2004, p 75.

(economia, cultura, política), não é capaz de se sustentar.⁶⁶

É claro que paralelamente ao alarde que a Broken Windows e a política da tolerância zero causou, não podia ser deixada de lado a grande jogada de marketing que as mesmas podiam proporcionar.

Willian Bratton, após sua passagem pela policia de Nova Iorque, tornou-se uma espécie de consultor internacional, divulgando pelo mundo os incríveis resultados alcançados com a implantação da política da tolerância zero, que se pode dizer, adquiriu a fama que apresenta devido a essa jogada de marketing.⁶⁷

Vários criminologistas têm inúmeras explicações para a redução da criminalidade, e todos eles acentuam que a diminui-

⁶⁶ SILVA FILHO, Edson Vieira da, *et al. Op. cit.*, p. 77.

⁶⁷ BELLI, Benoni. *Op. cit.*, 2000, p.157-171.

ção dos crimes se dá a uma variada gama de fatores. Entre eles podemos incluir a diminuição do número de jovens, que são a massa delinqüente dos países; a queda do desemprego; o desenvolvimento da economia; educação de qualidade; entre tantos outros.

A política da tolerância zero, por mais sucesso e fama que tenha recebido, nem é preciso ir tão longe para contestar sua eficiência. Os indicies de criminalidade em Nova Iorque já estavam caindo quando Giuliani iniciou seu mandato, não sendo, portanto, apenas a nova política que se deve a redução dos crimes.

Outras cidades importantes também tiveram decréscimos em seus índices de criminalidade sem aderir a tolerância zero, como San Diego e Boston. Além disso, o número de queixas quanto a brutalidade dos policias de Nova Iorque aumentou em

62%, além da discriminação racial que era bem visível.

Outra questão bastante séria é o fato de que a política de tolerância zero, quando implantada tende a levar a justiça criminal uma grande quantidade de pequenos delinquentes, que acabam voltando para as ruas sem qualquer mudança de comportamento.

Os mendigos nova-iorquinos eram retirados das ruas e levados até abrigos da prefeitura, e eram obrigados a trabalhar em troca de alguns trocados, e quem não trabalhava era expulso, e se permanecia na rua eram encarceramos, visto que dormir nas ruas era ilegal.

Esses indivíduos excluídos representavam um obstáculo para o bom funcionamento da economia e do turismo, devido a isto que mendigos eram recolhidos em abrigos localizados bem distantes das áreas mais valorizadas e frequentadas por turis-

tas. Se o abrigo não funcionava, a tolerância zero entrava em cena e punia esses “potencias criminosos”, que ficavam como exemplo para dissuadir outros mais.

Assim, é necessária uma crítica ao programa, que por mais eficiente que tenha sido, também tem seus grandes pontos negativos que não devem ser deixados de lado quando um país ou estado deseja aderir ao mesmo no combate ao crime de sua população.

Conclusão

A busca por um melhor equilíbrio entre o exercício do poder e a preservação dos direitos dos cidadãos é constante, mesmo que as expectativas nem sempre sejam alcançadas. O controle social na esfera penal se dá desta forma, políticas criminais adequadas são criadas para propiciar uma qualidade de vida no mínimo a-

ceitável aos cidadãos, e para que isso aconteça, essas políticas devem buscar esse equilíbrio.

A implementação de políticas penais tem por objetivo assegurar as expectativas dos cidadãos e transmitir o papel atuante do Estado no combate aos criminosos infratores. Essas políticas passam a ser aplicadas como solução imediata.

A política penal da tolerância zero, quando compreendida através de análises críticas e desmistificadoras, demonstra-se como um desses discursos do poder, restando destacado no presente trabalho sua grande eficácia na garantia dos objetivos reais do Estado repressivo.

O programa determina a criminalização de condutas menores, de pequeno potencial ofensivo, como gravitar, limpar pára-brisas, beber nas ruas, pular roletas, urinar em público, dentre outras condutas desordeiras que foram consideradas como

ofensas a qualidade de vida e como afronta a ordem e as autoridades. Argumenta-se que para evitar com que crimes de maior potencial lesivo sejam cometidos é necessário o combate com intensidade aos crimes menores, evitando com que haja uma “janela quebrada” sem punição.

A tolerância zero intensifica o policiamento das cidades e principalmente nas regiões onde é provável que existam janelas quebradas, ou seja, desordens que se toleradas podem arruinar com toda uma comunidade. A atividade policial passa a ser direcionada aos indivíduos marginalizados, que são classificados como indesejáveis, entre eles, sua maioria é composta por negros, latinos, imigrantes, etc. Esse tratamento diferenciado acaba pô selecionar os indivíduos que enfrentarão o sistema de justiça criminal.

Comparando-se os índices de criminalidade de Nova Iorque, onde o progra-

ma foi pioneiro, com os de outras cidades norte-americanas que não aderiram a política, que esta não resulta nas melhorias exorbitantes que são amplamente divulgadas a população.

O grande êxito demonstrado é que a tolerância zero realiza com destreza os objetivos reais do estado penal, e por isso sua grande popularidade entre os governantes de diversas cidades e países.

Em um país em desenvolvimento como o Brasil, é questionável se a implantação da tolerância zero seria a mais adequada para a realidade do mesmo, assim como se não há outra forma mais eficiente de reduzir a violência sem ter que punir de forma severa todos os infratores.

Se aplicada no Brasil, a tolerância zero servirá apenas para revestir a estrutura repressiva e autoritária que sempre vigorou no sistema criminal. Além disso, por ter sua modernidade tardia, o Brasil

tem sua disponibilidade financeira diferente da dos Estados Unidos da América, o que impossibilitaria também que a política fosse implantada.

As condições socioeconômicas do Brasil não apresentam a estabilidade necessária e nem são elevadas o suficiente para que haja sucesso na aplicabilidade da política, além de que a cultura do país não é compatível com esse tipo de política repressiva.

Ademais, o programa determina a posição de cada indivíduo na sociedade, causando uma exclusão, e mesmo que isso ocorra tanto nos Estados Unidos da América, quanto no Brasil, os resultados nos dois países são diferentes, principalmente pela desigualdade social existente.

Visto também, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 visa garantir os direitos fundamentais da pessoa humana, a política da tolerância

zero e a maioria das políticas de Direito Penal máximo não seriam admissíveis no país, devido a desproporcionalidade nas penas, além de que o Estado exerceria seu poder de uma maneira incontrolável, o que não seria admissível em um Estado Democrático de Direito.

O ideal seria uma política criminal que se adequasse a realidade do país, além de se preocupar com indivíduo e a forma como ele será reinserido na sociedade após o cárcere, já que nossa realidade deveria ser mais voltada para o Estado-Social. A Constituição e o Direito Penal devem caminhar juntos.

Bibliografia

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014;

ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Rio de Janeiro: Senasp, 2004;

FENECH, Georges. *Tolerância zero*. Tradução de Joana Patrícia Rosa e Mário Matos e Lemos. Mem Martins: Editorial Inquérito, 2001;

BATISTA, Vera Malaguti. *Intolerância dez, ou a propaganda é a alma do negócio. Discursos sediciosos*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4;

BELLI, Benoni. *Tolerância zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004;

_____. *Polícia, "tolerância zero" e exclusão social*. Fundação Carlos Chagas, Campinas, v. 110, n. 58;

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de;
SILVA, Maria do Rosário de Fátima e.
*Política de segurança pública no Brasil:
avanços, limites e desafios*. 2011. Dispo-
nível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>> Acesso: 08 fevereiro 2016;

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda;
CARVALHO, Edward. *Teoria das janelas
quebradas: e se a pedra vem de dentro?*.
Revista de Estudos Criminais. a. 3, n. 11;

DEMO, Pedro. *Sociologia: uma introdu-
ção crítica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995;

FOLHA DE SÃO PAULO: *O fracasso de
um modelo violento e ineficaz de polícia*.
São Paulo, 08 fevereiro 2015. Disponível
em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissim>

a/2015/02/1586223-o-fracasso-de-um-modelo-violento-e-ineficaz-de-policia.shtml#>. Acesso: 09 fevereiro 2016;

G1: *Brasil é o 11º país mais inseguro do mundo no índice de progresso social*. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/brasil-e-o-11-pais-mais-inseguro-do-mundo-no-indice-de-progresso-social.html>>. Acesso: 12 fevereiro 2016;

INSTITUCIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Rio de Janeiro: Senasp, 2004;

OLIVEIRA, Fernando Antônio Sodré de. *Breves apontamentos sobre as políticas criminais e sua influência nos mecanismos de controle social formal*. Debate em Direito. v. 31;

PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP. v. 2, n. 2;

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012;

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Tolerância zero*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 5;

SILVA, Silvia Carolina Pamplona e. *O discurso da política penal de tolerância zero*. Monografia (Especialização). Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2006;

SILVA FILHO, Edson Vieira da; *et al.* *O direito penal e suas faces: da modernidade ao neoconstitucionalismo: o direito penal visto em uma perspectiva máximalista*. São Paulo: Lexia, 2013;

SILVA, Fábio de Sá e. *Violência e segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo Partido dos Trabalhadores. Coleção O Que Saber, 2014;

SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança pública: presente e futuro*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 56, n. 20;

STOCHERO, Tahiane. *Brasil teve em média 143 assassinatos por dia em 2014*.

Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/brasil-teve-em-media-143-assassinatos-por-dia-em-2014.html>>.

Acesso: 13 fevereiro 2016;

STRECK, Lênio Luiz. *A dupla face do princípio da proporcionalidade e o cabimento de mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico*. Disponível em:

<<http://www.leniostreck.com.br/lenio/artigos/>>. Acesso: 23 março 2016;

_____. *Comissão de juristas gosta de direito penal do risco*. Revista Consultor Jurídico, 8 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mai-08/lenio-luiz-streck-comissao-juristas-osta-direito-penal-risco>> s/a;

_____. *Hermenêutica Jurídica (e)m crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999;

_____. *Punir é um ato civilizatório*. Zero Hora Editora Jornalística, Rio Grande do Sul, 04/02/2012;

VILLELA, Danielle. *Brasil lidera em número de homicídios, mostra ferramenta virtual*. Disponível em:

<<http://brasil.estadao.com.br/blogs/estado-rio/brasil-lidera-em-numero-de-homicidios-mostra-ferramenta-virtual/>>.

Acesso: 13 fevereiro 2016;

WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

Data de recebimento: 22/05/2017

Data de aprovação: 18/09/2017