

Contemporânea

Contemporary Journal

2(1): 255-280, 2022

ISSN: 2447-0961

Artigo

TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS E TOLERÂNCIA ZERO: UMA ANÁLISE SOBRE A INCIDÊNCIA DE MEDIDAS PUNITIVISTAS NO BRASIL

THE BROKEN WINDOWS THEORY AND ZERO TOLERANCE POLICY: AN ANALYSIS ABOUT THE INCIDENCE OF PUNITIVE MEASURES IN BRAZIL

Recebimento do original: 28/12/2021
Aceitação para publicação: 09/01/2022

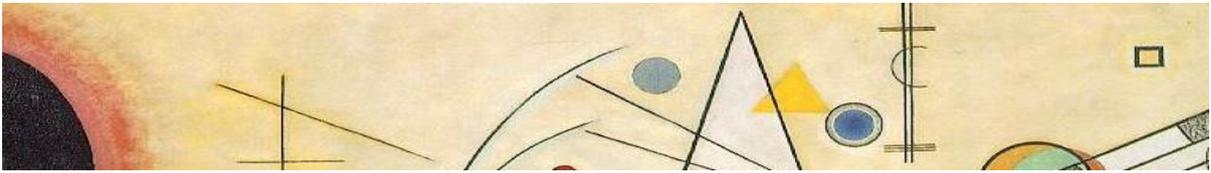
Juliana Rodrigues Freitas

Doutora e Mestre em Direito pela UFPA/Università di Pisa. Advogada e Professora da Graduação e Mestrado do CESUPA. Mestre em Direitos Humanos pela UFPA. Especialista em Direito Municipal pela UFPA. Advogada e Consultora Eleitora.

Bruna Vitoria Queiroz de Moura

Graduada em Direito

RESUMO: O presente artigo traz uma análise sobre a teoria conhecida como "*The Broken Windows Theory*", ou Teoria das Janelas Quebradas, abordando a relação de causalidade entre a desordem e a criminalidade na sociedade, a partir da apresentação da sua concretização, através da política de segurança pública "Tolerância Zero", incorporada no estado de Nova Iorque, nos Estados Unidos, em 1994. Posteriormente, aborda-se a respeito da implantação da Política de Tolerância Zero no Brasil, sendo apresentadas algumas críticas e dados científicos. Por fim, faz-se uma



análise sobre o paradigma do Estado de Exceção Brasileiro, em observância as políticas públicas adotadas e do extremo poder concentrado nas mãos do Estado. A pesquisa bibliográfica e análise de dados são adotados como a metodologia utilizada ao longo do desenvolvimento deste trabalho, cuja conclusão é a de que o Brasil, no combate à criminalidade, adota medidas arbitrárias e violadoras de direitos reconhecidos e garantidos constitucionalmente aos cidadãos, e também aos princípios do direito penal mínimo, enquadrando-se em um verdadeiro Estado de Exceção, ilegítimo, portanto.

Palavras-Chave: Teoria das Janelas Quebradas. Política de Tolerância Zero. Autoritarismo. Criminalidade. Estado de Exceção.

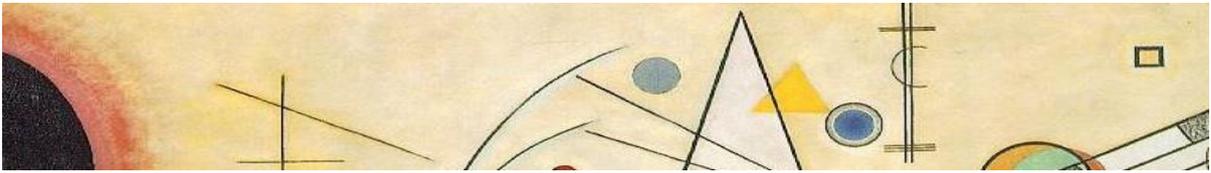
ABSTRACT: This article presents an analysis of the theory known as The Broken Windows Theory, addressing the causal relationship between disorder and crime in society, from the presentation of its implementation, through the security policy public “Zero Tolerance”, incorporated in the state of New York, in the United States, in 1994. Subsequently, it addresses the implementation of the Zero Tolerance Policy in Brazil, presenting some criticisms and scientific data. Finally, an analysis is made of the Brazilian State of Exception paradigm, in compliance with the public policies adopted and the extreme power concentrated in the hands of the State. Bibliographic research is the methodology used throughout the development of this work, the conclusion of which is that Brazil, in combating crime, adopts arbitrary and violating measures of rights recognized and constitutionally guaranteed to citizens, as well as the principles of minimum criminal law, fitting in a true State of Exception, therefore illegitimate.

Keywords: Broken Windows Theory. Zero Tolerance Policy. Authoritarianism. Crime. Exception Status.



1. INTRODUÇÃO

É indiscutível que, na atualidade, não se vivencia um momento em que o sentimento de segurança nos seja comum; pelo contrário, a



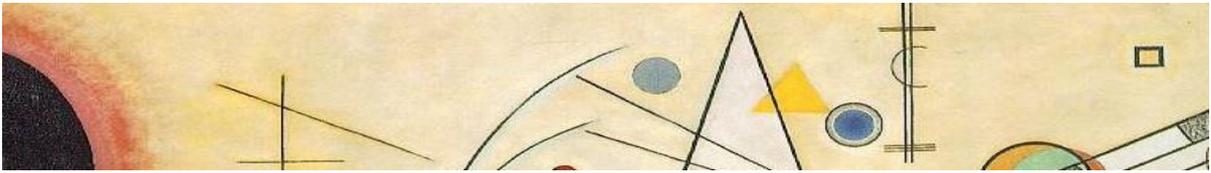
população se encontra em um estado de alerta e insegurança cada vez mais constante. Esse estado crítico de criminalidade pode ser comprovado através dos registros de violência que aumentam, assustadoramente, a cada ano.

Ao se tratar a criminalidade em um país, importante um estudo científico ou uma análise mais aprofundada sobre os fatos, pois a violência nos locais não ocorre de forma homogênea, e os crimes não são tratados igualmente.

Nos últimos anos tem sido implementadas pesquisas mais desenvolvidas para o enfrentamento dessa questão no Brasil, com informações concretas, baseadas em dados a respeito da incidência da criminalidade no território brasileiro. Através destes, pode-se minimizar os impactos da mídia sobre a população, no afã de um mero sensacionalismo midiático.

Todavia, mesmo havendo fontes oficiais de dados, como o Atlas da Violência, Anuário de Segurança Brasileiro, disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), entre outros, ainda há dificuldade em filtrar as informações para a população, que é constantemente nutrida por falsas notícias que são lançadas por jornais, revistas e programas sensacionalistas, que insuflam a realidade, gerando uma sociedade manipulável, que vive sob o medo.

Diante disto, são trazidas à tona discussões, ideias, propostas de combate à criminalidade, as quais tendem a traçar uma solução pautada em punições severas como uma forma de reduzir o número de delitos, sem que estejam fundamentadas em uma análise da causa dos problemas, porque não submetidas a um estudo aprofundado, baseando-se em soluções estruturadas muitas vezes em prognósticos não



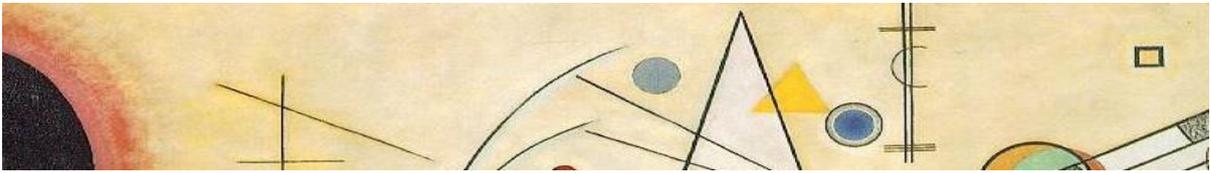
condizentes com os dados sociais, e sim como resultado de uma reação imediata da intimidação e temor da população.

Nesse meio de conflitos e busca de soluções, evidencia-se na Teoria das Janelas Quebradas, um método de combate à criminalidade, ponto que será abordado no início do desenvolvimento desse artigo, elucidando as suas características, a sua forma de aplicação e o seu aspecto central, que é a conexão estabelecida entre o estado de desordem e a criminalidade.

Exposta a linha de raciocínio inicial, importa mencionar a política de segurança pública de “Tolerância Zero”, analisando a sua adoção em Nova Iorque, nos Estados Unidos, durante a alta incidência da criminalidade naquele estado, e o seu efeito respectivo. Em continuidade a essa análise, parte-se para a verificação da Política de Tolerância Zero no Brasil, questionada a adoção de medidas mais radicais no controle dos crimes, com enfoque na análise crítica das ações que já são realizadas no país.

Concluída a exposição dos pontos basilares que constituem o presente artigo, far-se-á a abordagem do Estado Democrático de Direito Brasileiro sob a perspectiva de sua exceção, em razão da violação dos direitos constitucionalmente estabelecidos e garantidos constitucionalmente, durante a adoção de medidas implementadas no combate à criminalidade, sendo os cidadãos vistos como inimigos no seu próprio território, em um contexto em que deveriam sentir-se “povo” de um país.

Traçado este panorama que foi construído através de pesquisa bibliográfica e dados científicos, na última seção deste artigo parte-se para análise de uma medida de controle de criminalidade adotada no Brasil, que são as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), em uma



investigação sobre a sua aplicação e efetividade, estabelecendo a relação de similaridade entre essa e as medidas adotadas em um Estado de Exceção.

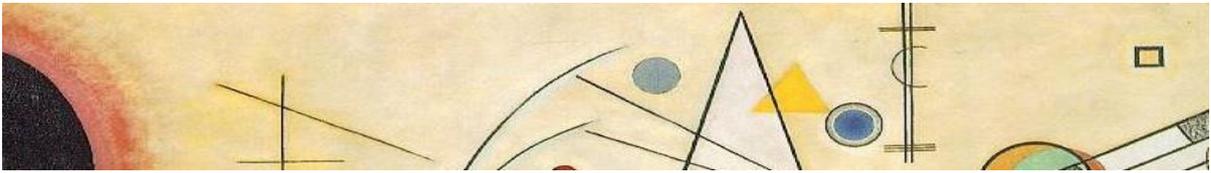
2. THE BROKEN WINDOWS THEORY

No ano de 1982, a revista *Athantic Monthly* publicou um estudo desenvolvido pelo professor James Q. Wilson e o Diretor de Polícia George. L. Kelling, sob o título "*Police and Neiborhood Safety*", popularmente conhecido como "*The Broken Windows Theory*", pelo fato terem utilizado o exemplo de janelas quebradas de um prédio como uma forma de demonstrar a relação de causalidade entre a desordem e a criminalidade na sociedade.

No artigo, Wilson e Kelling trazem, inicialmente, uma análise feita em algumas cidades dos Estados Unidos, como no caso de Newark, localizada em New Jersey, em que a população buscava melhorar a situação da segurança e da criminalidade local, visto que se encontrava em um grave estado de violência.

Como forma de intervir nesse avanço da desordem, foi implantado um método de policiamento chamado de *foot patrol*, que traduzindo de forma literal, seria o patrulhamento policial feito a pé, não tendo sido considerada agradável nem mesmo para os policiais, *a priori*, visto que os colocava em uma posição mais vulnerável e também porque demorariam mais para atender a um pedido de socorro.

Contudo, com a continuidade dessa ideia, os avanços se deram de forma gradativa, com a redução do número de transgressões, além da coletividade se sentindo mais segura em decorrência da proximidade da

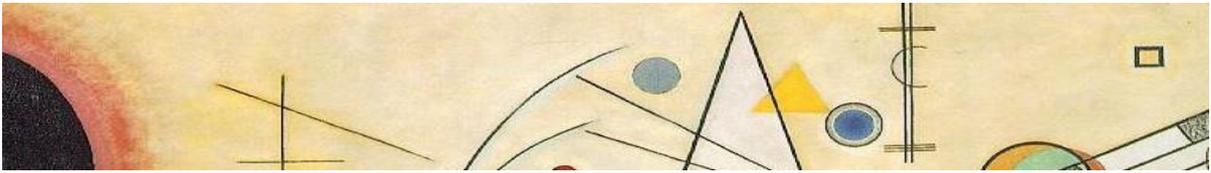


fiscalização, de forma a renovar a confiança dos cidadãos na atuação policial. (WILSON, KELLING, 1982, p.1-3)

Um fator muito importante que ocorreu com a adoção do *foot patrol* foi a colaboração da comunidade local, com o contato direto dos policiais, que passaram a ter às informações de quem poderia ser ou não considerado suspeito, qual lugar seria ponto de venda de drogas; em qual localização estavam ocorrendo assaltos,...; ou seja, tinham conhecimento do que estava perturbando os moradores, com uma simples busca com quem vivenciava diuturnamente aquela realidade, de forma que a comunidade era tida como os “olhos e ouvidos dos policiais”, fato que conseqüentemente tornava o policiamento mais eficaz.

No artigo “*The Police and Neighbourhood Safety*”, Kelling entrevistou o policial identificado como Kelly, que realizava as rondas em um dos bairros da cidade de Newark, e descreveu o trabalho da patrulha comunitária, como *enforcing the law* (reforçar a lei), com base na qual a atuação policial objetivava salientar e fiscalizar o cumprimento de normas, para que se atingisse um nível apropriado de segurança e ordem.

O cumprimento de normas para o policial não se referia às instituídas pelos poderes competentes, mas sim às convencionadas pelos costumes, como regras sociais regentes do convívio entre os indivíduos em uma sociedade, determinando condutas como certas ou erradas do ponto de vista da comunidade de cada bairro. Como exemplos de conduta reprovada em alguns bairros seriam: andar com bebida alcoólica exposta, tendo sempre que estar embrulhada em papel, ou bêbados deitados nas ruas e nas paradas de ônibus, pedintes nos semáforos. (WILSON, KELLING, 1982, p.6)

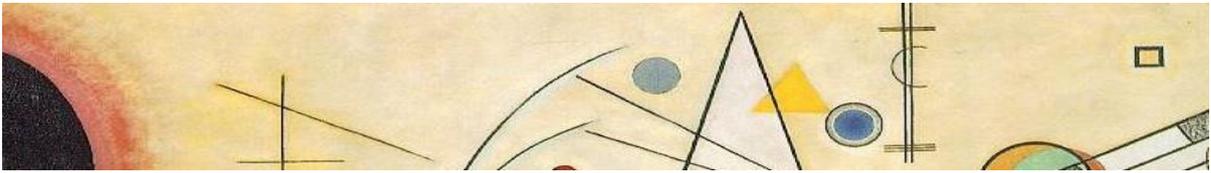


Como afirmado por Jacinto Nelson de Miranda Coutinho e Edward Rocha de Carvalho, no artigo “Teoria das Janelas Quebradas: e se a pedra vem de dentro”, a teoria faz um *labelling approach* (etiquetamento) quanto às pessoas que devem ser consideradas como desordeiras, porque agem contra os costumes locais, de forma que a solução para o problema seria tirá-las do convívio social. (MIRANDA COUTINHO, ROCHA DE CARVALHO, 2015)

Todavia, apesar da adaptação na forma de controle de criminalidade e da população dos bairros se sentir em um ambiente mais seguro, isto não passava de uma ilusão, pois os índices de criminalidade não haviam diminuído em Newark, sendo este um questionamento inicial feito por Wilson e George: “Como um bairro pode ser seguro, se o índice de criminalidade não diminuiu?” (WILSON, KELLING, 1982, p.6)

A resposta para essa pergunta: o medo, um dos principais efeitos da desordem na comunidade. Os cidadãos se sentem constantemente ameaçados por desordeiros, que são os indivíduos que desrespeitam as regras sociais e causam incômodo, como: os bêbados, viciados, pedintes, prostitutas, arruaceiros e ciganos. Assim, removendo os indivíduos reprovados socialmente tem-se uma sensação de segurança, pois eles geram impacto na qualidade de vida da comunidade, porém isso não significa que haverá uma redução nos índices de criminalidade, pois apenas ocorreu uma exclusão do que – ou de quem - era visualmente considerado como ameaçador, e que contribuía para a imagem de desordem no local, qualquer que fosse o seu fundamento.

Dessa forma, a patrulha comunitária dos policiais não foi efetiva quanto à redução do índice de criminalidade em Newark, contudo nos bairros em que havia patrulhamento à pé, a vizinhança acreditava que



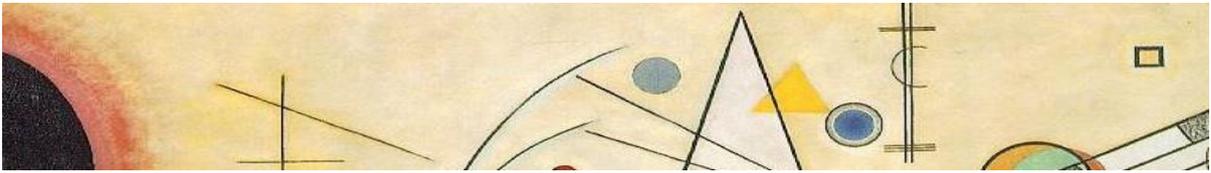
estava segura, e que os crimes estavam de fato diminuindo, pois não tinha contato com uma das suas fontes de temor; melhor dizendo, os “cidadãos decentes” não eram mais perturbados por pedintes ou bêbados, e além disso ainda tinham a presença constante de policiais fiscalizando a localidade, sendo assim, havia uma sensação de ordem instaurada.

Essa aparente ordem instaurada nos bairros nos conduz ao ponto central da teoria, que estabelece o vínculo de causalidade entre a desordem e o crime. Essa conexão é explicada através da figura de um prédio abandonado com janelas quebradas – dando origem ao nome “*The Broken Windows Theory*¹ - pela qual se concluiu que caso a janela quebrada de um prédio não seja consertada de imediato, as pessoas que por ali passarem terão a impressão de abandono, e, em seguida, quebrarão mais janelas, exatamente por entenderem que não serão punidas ou repreendidas, ou seja, tem-se uma percepção de impunidade.

Em 1969, o psicólogo de Stanford Philip Zimbaro realizou uma experiência, que foi utilizada como parâmetro para o artigo “*The police and neighborhood safety*” de George e Wilson, sendo o primeiro a estabelecer o liame causal entre o estado de desordem e o vandalismo. (WILSON, KELLING, 1982, p.1-3)

Nesse experimento, Zimbaro deixou estacionado um automóvel, sem placa, em localidades socialmente e economicamente diferentes uma da outra, abandonando assim um carro no Bronx, em Nova Iorque,

¹ Os autores George Kelling e James Wilson, no artigo “The Police and Neighborhood Safety” utilizaram a imagem de um prédio com janelas quebradas para representação da teoria, tendo o exemplo levado a teoria a ser conhecida como Janelas Quebradas. IVO ODON, Tiago. **Tolerância Zero e Janelas Quebradas: Sobre os riscos de se importar teorias e políticas.** Senado Federal. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD194>. Acesso em 29 de maio de 2020.



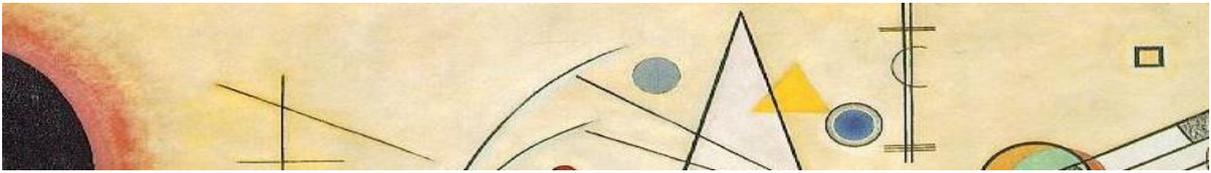
distrito considerado de má reputação, pois na época, devido à crise econômica, era habitado, em sua grande parte, por moradores de rua, drogados, baderneiros – “*desordely people*” – onde imperava um estado de pobreza e desordem, marcado pela criminalidade e conflitos; e o outro carro foi abandonado em Palo Alto, na Califórnia, região nobre, habitada por pessoas com posses econômicas, sendo um ambiente mais seguro, e de fato mais ordenado.

O carro estacionado no Bronx foi atacado por vândalos em minutos, que levaram algumas peças do automóvel; e, apenas um dia após o estacionamento do veículo, tudo de valor que nele estava já havia sido removido e, em sequência, as pessoas começaram a destruí-lo, quebrando as suas janelas, arrancando os seus bancos; sendo até mesmo utilizado como brinquedo pelas crianças.

Já em Palo Alto o carro permaneceu intocado por mais de uma semana, quando, então, o pesquisador destruiu parte do carro com uma marreta, e após algumas horas o carro estava, então, todo destruído.

Um fator importante a ser mencionado sobre a pesquisa realizada por Zimbaro, é que ambos os carros foram destruídos por pessoas “que não pareciam vândalos”, estavam bem vestidas e eram, em sua maioria, brancas, frustrando o “etiquetamento de pessoas” que a Teoria das Janelas Quebradas estabelece sobre os indivíduos que são consideradas desordeiros na sociedade.

Tomando a conclusão do experimento de Zimbaro como base de seus estudos, os escritores George Kelling e James Wilson concluíram que há nexos causais entre o estado de desordem e a criminalidade, e essa relação independe do fator socio-econômico da localidade e a prova disso foi a destruição do carro, em um bairro nobre e em um periférico.

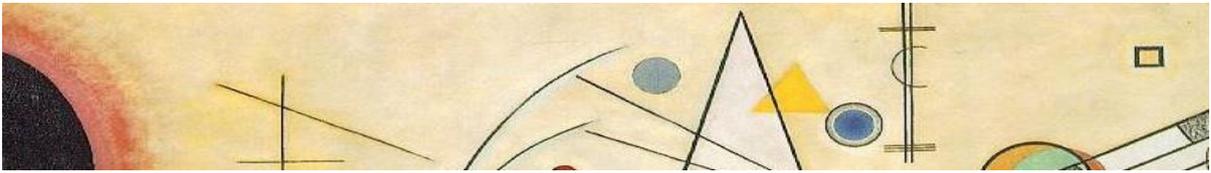


Portanto, a imagem de uma comunidade abandonada, sem fiscalização ou intervenção da autoridade policial, torna-se um ambiente tendencioso a atrair os baderneiros, delinquentes, e até mesmo a ser o “gatilho” de atos criminosos e de depredação por cidadãos ordeiros. Isto ocorre devido ao sentimento de impunidade, a ausência de repreensão policial, acarretando no descontrole de condutas e da ordem, e, por consequência, no caos em uma sociedade e domínio da violência.

Outra conclusão que Kelling e Wilson extraíram da pesquisa de Zimbaro e descreveram em seu artigo, foi a conexão do estado de desordem em uma sociedade com a repressão a pequenos delitos. Segundo a Teoria das Janelas Quebradas, a criminalidade e o caos se instauram na comunidade quando pequenos atos infracionais não são punidos, sendo tolerados e ignorados, gerando o desencadeamento de uma série de crimes cada vez mais violentos, estabelecendo um liame causal entre a não repressão de pequenos delitos e o aumento da violência. (WILSON, KELLING, 1982)

Nesse panorama de repressão aos pequenos delitos para que haja o (re) estabelecimento da ordem, George Kelling e James Wilson partem de uma concepção de multiplicação de delitos, na qual a criminalidade é preponderante em locais em que a desordem é manifesta, onde não houve a repressão de pequenas faltas inicialmente, e essas evoluíram para condutas infracionais mais graves, multiplicando-se ao ponto da perda do controle. (WILSON, KELLING, 1982, p.2)

Nesse sentido, não é recomendado relevar práticas de crimes ou atos impugnados socialmente. É preciso disciplinar e reprimir os delitos por menores que sejam, para que não haja o cometimento de atos mais graves ou do mesmo nível inúmeras vezes. Em caso contrário, a sociedade degradar-se-á por ficar repleta de desordem e criminalidade. (ZAGANELLI, Juliana Costa; FABRIZ, Daury César; A superação da teoria da normatividade constitucional: uma análise da teoria das janelas quebradas e do estado de exceção



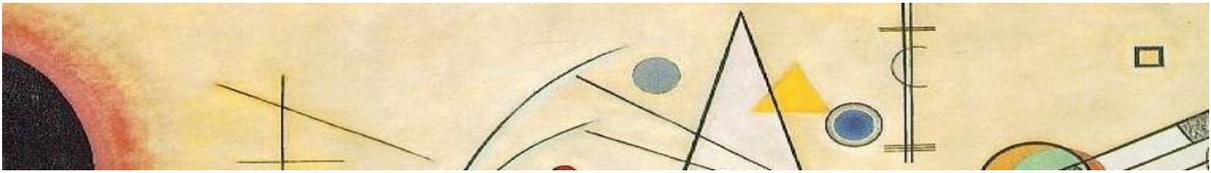
permanente frente ao medo na sociedade brasileira; **Revista Estudo e Debate**, Lajeado, v.23, pag. 5, 2016. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/671> . Acesso em 27 de maio de 2020)

É possível verificar tal fato no experimento de Philip Zimbaro, acima mencionado, que apresenta o abandono de um carro em Palo Alto e outro no Bronx, sendo que o veículo estacionado nessa última área, mais degradada, foi destruído por primeiro, justamente porque a desordem imperava, ou melhor dizendo, não se fazia mais justiça aos pequenos delitos, tendo estes entrado na esfera do “comum” , de modo que a própria comunidade não buscava ajuda de policiais, pois aquelas condutas estavam enraizadas, e a tendência era que a criminalidade permanecesse em um escala contínua e crescente.

Em contrapartida, o veículo abandonado em Palo Alto, uma região limpa, policiada e devidamente organizada, ficou intocável durante uma semana, quando, então, Zimbaro, o pesquisador, desferiu algumas marteladas no carro para observar se surtia algum efeito na comunidade; isto é, a violação do carro ocorreu depois que os indivíduos viram que um ato infracional não havia sido reprimido, e assim o reproduziram.

Dessa forma, Kelling e Wilson entendem, com a Teoria das Janelas Quebradas, que a desordem, a falta de repressão às pequenas condutas consideradas criminosas, ou que apenas desvirtuam o comportamento considerado adequado pela sociedade influenciam na criminalidade do local, gerando conseqüentemente a instauração da violência, de modo que, uma forma eficiente de manter e inibir a multiplicação de práticas delituosas seria através do zelo e da manutenção da ordem em uma comunidade, atingindo-se, assim, o equilíbrio social.

Por outro lado, a Política de Tolerância Zero foi adotada em 1980, em Nova Iorque, pelo prefeito Rudolph Giuliani e pelo ex-comissário de polícia William Bratton, em razão da situação crítica de criminalidade que



estava sendo vivenciada à época, tendo, inclusive, Nova Iorque sido considerada a cidade mais violenta do mundo, em razão do descontrole sobre os crimes.

A Teoria das Janelas Quebradas não se confunde com a Política de Tolerância Zero!

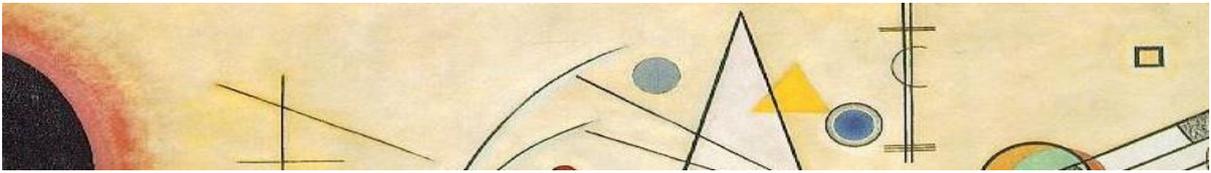
Com o intuito de conter o estado crítico vivido na cidade de Nova Iorque e para restaurar a ordem social, foi desenvolvida a Política de Tolerância Zero, que adotou como parâmetro a teoria de George e James, *The Broken Windows Theory*, tratada no presente estudo.

A epidemia de crimes em Nova Iorque é um exemplo concreto da teoria de George e Wilson. A cidade estava cheia de janelas quebradas que vinham sendo ignoradas; pequenos delitos não coibidos inicialmente pela polícia, exatamente porque não incomodavam ou não afetavam os cidadãos; contudo, essas meras infrações se multiplicaram, trazendo a sensação de descuido e impunidade, com a consequente instauração do caos na sociedade.

A Política de Tolerância Zero, como o próprio nome já introduz, trata-se de um regime rígido de controle de crimes, em que se coíbem pequenas infrações como: urinar na rua, pichar paredes, vadiagem, reduzir o número de pedintes, entre outras, para que assim sejam evitadas condutas mais graves, numa atuação policial mais preventiva do que repressiva.

Não é tolerância zero em relação à pessoa que comete o delito, mas tolerância zero em relação ao próprio delito. Trata-se de criar comunidades limpas, ordenadas, respeitadas da lei e dos códigos básicos da convivência social humana (DOMANSKI, André, **A Teoria das Janelas Quebradas**. Academia.Edu, Disponível em: <https://ufpr.academia.edu>. Acesso em 20 de maio de 2020)

Com a adoção dessa política, houve um alto investimento em equipamentos, pesquisas e informatização, aumento do número de



policiais nas ruas e acréscimo no seu salário, não se tratando de uma simples ação policial, desprovida de planejamento.

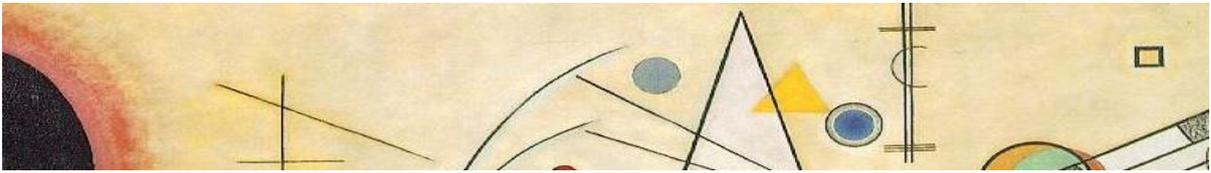
A implementação da Tolerância Zero partia de um estudo sistematizado dos principais focos do crime e como efetivamente poderiam ser combatidos, não se baseando em falsos dados. Além disso, houve um investimento e estudo profundo para identificar onde os policiais poderiam agir com eficácia, sem uma mera atuação de caráter temporário, em que posteriormente a conduta criminosa voltaria a se repetir.

Um dos resultados mais conhecidos com a aplicação dessa política foi a restauração da ordem nos metrô de Nova Iorque, que eram locais dos mais problemáticos com relação à criminalidade, tanto que Bratton atuou, buscando atacar as pequenas infrações como: pichações, ocupação por sem-teto, gangues e pessoas que não pagavam as passagens, que em média eram 250 mil diariamente, gerando um prejuízo de oitenta milhões de reais por ano para o Governo.

Sendo assim, o plano de Bratton resultou em uma melhora gradativa da segurança: aos poucos a população voltou a se sentir segura nos metrô da cidade, tendo a criminalidade reduzido em 80% (oitenta por cento) desde a implantação da política, em um período de dois anos.

Então, no momento em que a polícia tomou a iniciativa de resolver um problema que estava sendo ignorado, por ser aparentemente insignificante, houve melhoras em outras esferas, como se a repreensão de uma conduta impedisse o infrator de realizar outras; a simples visualização e percepção de que um determinado ambiente estava sendo vigiado e resguardado por policiais afastava a ocupação por desordeiros e criminosos e a consequente prática de condutas infracionais.

Àquela altura, já estava ficando claro para Bratton que a grande maioria das pessoas detidas por não pagarem a passagem eram justamente aquelas que causavam desordem no interior do



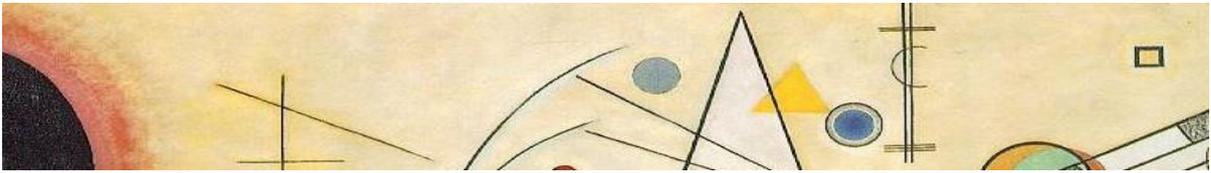
metrô. Além disso, muitas das pessoas detidas, ou carregavam armas consigo, ou eram pessoas procuradas com mandados de prisão expedidos contra si. [...] Depois de um tempo, os desordeiros e criminosos começaram a deixar suas armas em casa. Menos armas, menos roubos, menos assaltos, menos assassinatos, menos vítimas. Começava-se a demonstrar, na prática, a relação entre desordem e criminalidade no interior do metrô. (SPERB RUBIN, Daniel. **Janelas quebradas, tolerância zero e criminalidade**. Porto Alegre. Jusnavigandi. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3730/janelas-quebradas-tolerancia-zero-e-criminalidade>. Acessado em 29 de maio de 2020.)

Logo, Bratton pautou a atuação do combate à criminalidade na Teoria das Janelas Quebradas, tendo sido influenciado por Kelling, que também havia sido chamado para ajudar na atuação policial em Nova Iorque. Dessa forma, o ex-comissário de segurança, ao direcionar a atuação dos policiais às pequenas infrações, gerou um trabalho de repressão e de prevenção aos futuros delitos mais graves, coibindo pequenas transgressões, evitando a desordem do local, e permitindo a percepção da conexão entre a desordem e a criminalidade, que George e James pontuaram em sua teoria.

a. POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO E SUA APLICABILIDADE EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A Política de Tolerância Zero foi considerada um grande sucesso em Nova Iorque, com resultados satisfatórios, sendo vista por muitos como a razão pela qual foi retomada a ordem pública da cidade.

Em vista disso, levanta-se o questionamento se a implementação desta política seria uma solução para os problemas da criminalidade enfrentados no Brasil e, se uma atuação mais violenta e efetiva dos policiais iria reduzir a violência que vem sendo enfrentada nos últimos anos.

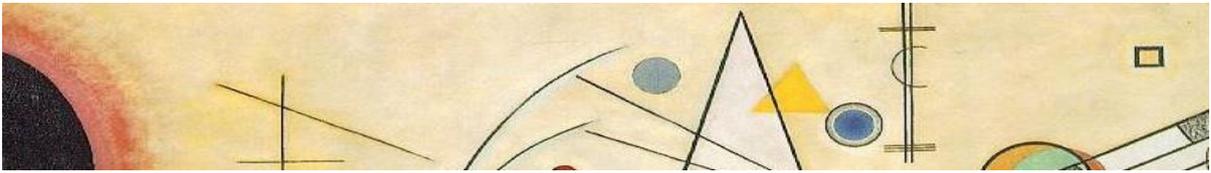


Deve-se partir de uma análise cautelosa considerando diversos fatores: sociais, comportamentais, financeiros e políticos de uma sociedade, uma vez que a implementação de políticas públicas trazem resultados diversos, devido à diversidade das sociedades, e o Brasil ser um país de dimensões continentais, tão plural e múltiplo, com regiões de realidades distintas, inclusive em algumas imperando a “justiça feita com as próprias mãos” , enquanto que em outras se confia mais na atuação policial que, aplicadas em perspectivas sociais diferentes, gera também resultados diferentes.

Contudo, apesar de termos uma Constituição que reconhece e garante direitos, como à liberdade e à igualdade, e a aplicação de um direito penal mínimo, quando a sociedade se vê diante de índices absurdos de violência – reais ou não - sente-se com medo, permitindo e legitimando medidas extremas adotadas pelo Estado, inclusive abrindo mão de seus próprios direitos em troca de segurança.

A sociedade fica, portanto, silente e passa a legitimar tais situações por medo, sendo até mesmo irracional, uma vez que aceita a interferência nos direitos e garantias resguardados pelo Poder Constituinte, trazendo a Criminologia Crítica outras possibilidades a serem adotadas. (**ZAGANELLI**, Juliana Costa; **FABRIZ**, Daury Cesar; **A superação da teoria da normatividade constitucional: uma análise da teoria das janelas quebradas e do estado de exceção permanente frente ao medo na sociedade brasileira**, Revista Estudo & Debate, Lajeado, v. 23, n. 1, 2016)

O Anuário de Segurança Brasileira Pública de 2019, do Fórum de Segurança Pública Brasileiro, apresentou 6.220 pessoas vítimas de morte em decorrência da ação policial, sendo um total de 17 pessoas por dia, com aumento desse número em 19,6% com relação ao ano de 2017; outro dado importante mencionado no Anuário é a taxa de pessoas encarceradas: um total 726.324 apenas no ano de 2018.

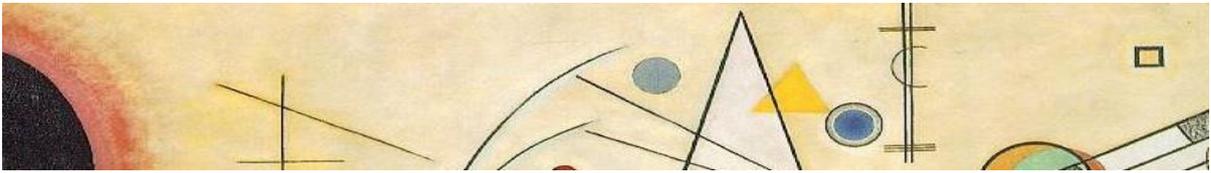


Esses números vêm em uma escala crescente, sendo reflexo de uma atuação despreparada da polícia, e do poder supremo exercido pelo Estado sobre o povo brasileiro, de forma que são adotadas medidas que violam diversos direitos fundamentais, com o fito de solucionar um problema que deveria ser resolvido de forma planejada, mas que é enfrentado de modo paliativo, arbitrário e sempre repressivo, tolhendo-nos nossos direitos, nossas liberdades. O foco? O que é visível e causa incômodo para a sociedade – que são nos grupos excluídos e marginalizados da sociedade –, e em resposta temos efeitos colaterais impactantes.

Policiamento ostensivo, melhoria na gestão das polícias, aprisionamentos em flagrante, no final das contas, acabaram produzindo efeitos colaterais inesperados, como o aprisionamento massivo e a perda do controle no interior das prisões. (Anuário de Segurança Pública Brasileira, **Fórum de Segurança Pública**, 2019, pag.35. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf> , Acesso em 28 de maio de 2020.)

Pode-se afirmar, então, que no Brasil, até o momento, apesar de não ter sido declarada a adoção da Política de Tolerância Zero, muitas das medidas adotadas no combate de crimes demonstram um controle rígido, e isto se aplica de forma mais incidente sobre a parte carente da população, todavia por essa atuação ser feita sem o devido estudo e investigação, acaba-se por ter um efeito reverso: em 2017 houve o maior número de mortes violentas já registrado, com 61.283 vítimas, além de estar na 3^o posição como o de país com a maior população carcerária do mundo, de acordo com o Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEM).²

² Dados retirados do site do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, o qual fornece informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. Disponível em:



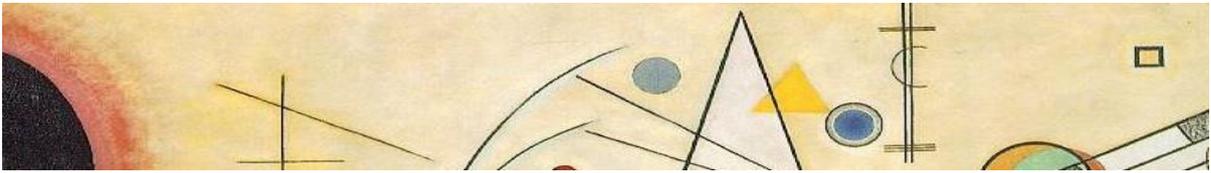
Ou seja, apesar da Política de Tolerância Zero ter sido efetiva na diminuição da criminalidade nos Estados Unidos da América (EUA), não significa que a sua implantação no Brasil traria os mesmos resultados, pois necessária seria uma análise sobre as diferenças das sociedades, e como visto, apenas um controle rigoroso e desmedido não resulta na redução dos crimes, e sim, constata a forte divisão social e estratificação racial, que são abissais no Brasil, onde os anseios da parcela dominante da população ascende sobre os demais, bem como o poder de controle e de punição do Estado.

O professor Pedro Serrano, em seu livro "Autoritarismo e golpes na América Latina: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção", aborda uma análise que afirma que se vive uma ideologia de Estado Democrático de Direito, pois constantemente os cidadãos têm os seus direitos fundamentais violados pelo poder autoritário do Estado. (PINTO SERRANO, 2016)

No livro é estabelecida uma comparação da soberania exercida pelo Estado e sua forma de atuação violenta em determinadas circunstâncias, com medidas de caráter de exceção, as quais rompem com os direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, vindo o cidadão a ser tratado como inimigo.

O Estado de Exceção é ainda previsto no texto constitucional - de forma expressa, taxativa e limitada - nos artigos 136 e 137, através dos chamados Estado de Sítio e Estado de Defesa, de forma que apesar do Brasil já ter um histórico de regime ditatorial, na Era Vargas e um dos mais longos períodos de regime totalitarista - diga-se -, a Constituição ainda, abarcando brechas de domínio do Estado sobre o povo, com a justificativa da defesa da ordem constitucional e do Estado.

<<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>>. Acesso em 23 de maio de 2020.



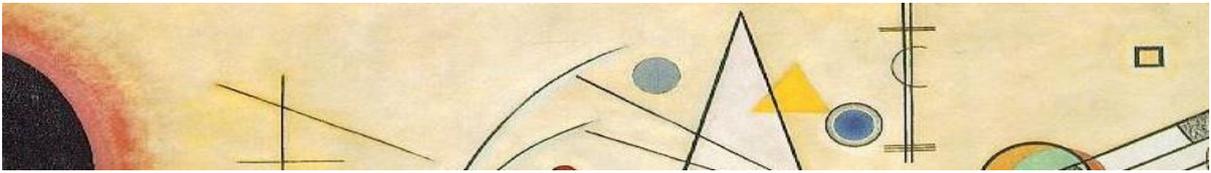
A visão do professor Pedro Serrano a respeito deste assunto é que continuamos a viver em um estado de exceção, porém revestido de legalidade, pela Constituição, pelo Estado, e pela própria população, que autoriza a sua atuação violenta.

No plano da realidade, porém, percebe-se que o Estado de Direito, é um projeto humano e político, uma concepção abstrata que nunca se realizou completamente em nenhuma sociedade histórica conhecida". (PINTO SERRANO, P.E.Alves. **Autoritarismo e golpes na América Latina: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. 1. ed. Editora Alameda, 2016)

Como afirmado por José Afonso da Silva, "[...] o estado de exceção funciona como instrumento de preservação do domínio de uma classe dominante [...]" (SILVA, 2017, p.63), retratando exatamente a realidade da sociedade brasileira, na qual os direitos fundamentais são garantidos somente para uma parte, apenas, da população.

Da mesma forma, para o professor Pedro Serrano, no estado de exceção todos são passíveis de ter seus direitos constitucionais flexibilizados, contudo apenas uma parte da sociedade acaba por sentir o poder autoritário do Estado, que seria a considerada "ralé da sociedade", em que se incluem as mulheres, os negros, pobres, pedintes, moradores de favelas, prostitutas, entre outros, ou seja, os direitos atribuídos aos cidadãos em uma sociedade democrática, muitas vezes, não se aplica a todos. (PINTO SERRANO, 2016)

Então, na visão de Pedro Serrano, no Estado Democrático de Direito brasileiro tem-se uma falsa noção de democracia e igualdade, de forma que se tem a presença de um Estado autoritário, que implanta medidas de exceção, contudo as reveste como legítimas, mas, em sua essência não são, demonstrando assim, que a democracia é apenas uma ilusão, uma superfície que encobre o verdadeiro poder supremo estatal exercido sobre o povo. (PINTO SERRANO, 2016)



Tomando a visão do professor Pedro Serrano a respeito das medidas de exceção como referência, pode-se verificar no Brasil uma manifestação do poder autoritário do Estado, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), instaladas no Rio de Janeiro, criadas pelo Decreto nº 41.650 de 21 de janeiro de 2011, com objetivo controlar o tráfico de drogas, a disputa entre gangues, trazendo, assim, segurança e recuperando o domínio do território que foi tomado pelos traficantes, de forma a se instaurar a ordem novamente nas favelas, como caso da Santa Marta, Rocinha, Cidade de Deus, Alemão e outras.

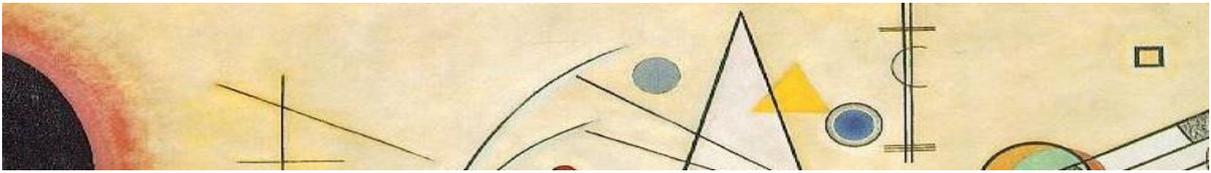
O controle ocorria pelo estabelecimento de unidades policiais em pontos estratégicos das comunidades, contando também com o suporte das Forças Armadas e do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) em sua atuação, caso os criminosos oferecessem resistência.

O Relatório Final do Fórum de Segurança Pública, publicado em maio de 2012, pontua os objetivos das UPPs, assim como já estabelecido no decreto:

Os objetivos centrais das UPPs, de acordo com este mesmo artigo (§ 2º), são dois: a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

Em suma, as metas centrais são a recuperação por parte do estado de territórios dominados por grupos criminosos e o fim dos confrontos armados. " ("Os Donos do Morro": Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum de Segurança Pública, 2012. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-final_CAF.pdf. Acesso em 28 de maio de 2020)

Apesar de na superfície da proposta das UPPs se apresentar uma justificativa aparentemente legítima, na prática, violações de direitos fundamentais são reiteradas contra os membros das comunidades da

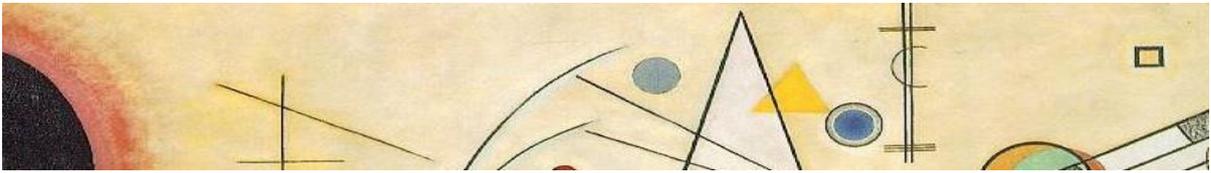


favela que tiveram as suas casas invadidas à força, sem mandado judicial e em horário inconstitucional; que sofreram com o excesso da polícia; que foram agredidos porque “olharam feio” para alguma autoridade; que foram torturados e, enfim, perderam a sua vida! Tudo causado pelo extremo poder atribuído para a polícia, que age agressivamente e de forma desmedida, porém, sob a legitimação do Estado, surgindo, ainda, outras destoantes da ordem constitucional, como a corrupção policial.

O poder atribuído aos policiais os corrompe, muitas vezes, pois sem o necessário controle e fiscalização sobre os seus atos, e devida responsabilização pelos danos causados a terceiros, o excesso de poder é suscetível à corrupção, com a formação, inclusive das milícias. Assim a polícia se torna sócia do crime, decidindo quem vai sobreviver e quem vai morrer.

No Balanço de Indicadores da Política de Pacificação, feito pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), em uma análise da atuação das UPPs, entre os anos de 2007 e 2015, as favelas obtiveram resultados diferentes: em algumas a questão da criminalidade e do tráfico, de fato, diminuiu; e em outras ou se manteve no mesmo patamar ou piorou.

Esse Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007 a 2015), no ano inicial das UPPs, apresentou um índice de 179 homicídios decorrente de atuação policial, caindo nos anos seguintes, vindo a atingir em 2013 o total de 52 duas mortes, o número mais baixo registrado. Contudo, isso pode ser justificado pelo fato de que posteriormente, com as críticas à atuação violenta dos policiais foi adotado um sistema de metas em que estes eram premiados caso poupassem a vida das pessoas, colaborando assim com a diminuição da letalidade nas intervenções policiais, e também pelo fato de que houve uma redução nos conflitos armados conforme os policiais iam recuperando o território da posse dos traficantes que estavam instalados.



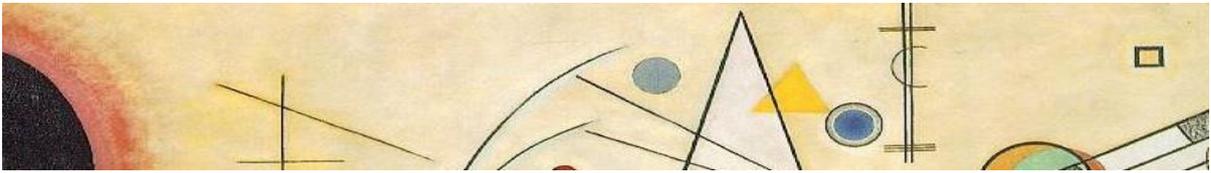
Os crimes de homicídio doloso, homicídio decorrente de oposição a intervenção policial, latrocínios, lesão corporal seguida de morte, de acordo com o Balanço de Indicadores do ISP, tiveram efetivamente uma diminuição com a implantação das UPPs.

Em suma, a análise dos gráficos aponta a que a presença das UPP consegue efetivamente reduzir drasticamente a violência letal nas comunidades ocupadas. Em particular, as mortes de civis por intervenção policial tornam-se muito raras, em função do fim dos confrontos armados pela disputa do território e, talvez, de uma estratégia policial mais contida. Da mesma forma, os roubos também caem numa proporção maior à do resto da cidade, indicando que a redução da criminalidade armada é um os principais resultados locais das UPPs. (“Os Donos do Morro”: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum de Segurança Pública, 2012. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-final_CAF.pdf. Acesso em 28 de maio de 2020)

Quanto ao crime de furto, o Balanço de Indicadores do ISP atestou uma escala crescente durante todo o período de 2007 a 2015, enquanto o de roubo reduziu consideravelmente. Houve também uma redução das armas apreendidas, passando de 757 em 2007, para 345 em 2013, podendo significar que ocorreu uma diminuição da circulação de armas pelas favelas.

O aumento dos furtos pode ser justificado pelo deslocamento/saída dos chefes do tráfico, que de certa forma mantinham os “pequenos criminosos” afastados para não atrapalhar nos negócios, ou pelo incentivo dos policiais que direcionavam a população até a delegacia para registrar o crime, algo que não era comum, pois como as favelas eram dominadas por traficantes, muitas vezes eram a eles que a comunidade recorria para resolver os problemas.

Já com relação à taxa de apreensão do tráfico de drogas houve um aumento expressivo, sendo a única taxa que não diminuiu no decorrer dos anos, vindo de forma crescente: em 2007 um total de 580 apreensões, e



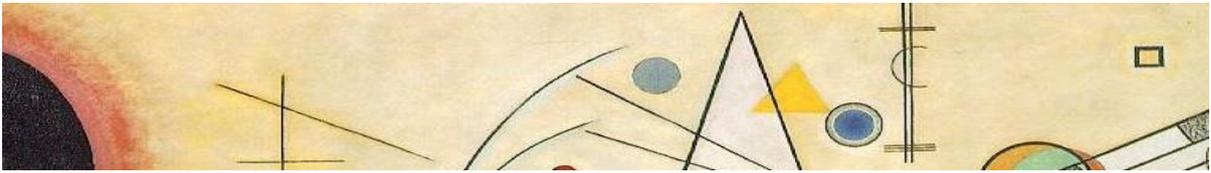
em 2015 atingiu 2.469, todavia, isto pode significar que a atuação das UPPs, deu-se de forma incidente e forte nas favelas, visto que tal registro é feito de acordo com a apreensão de drogas pelos policiais.

O Balaço de Indicadores realizado pelo ISP, do ano 2007 a 2015, tem a comparação do número de apreensão de drogas nas áreas do Rio de Janeiro que tinham UPPs instaladas e no restante do município. Nesta pesquisa, foi demonstrado um crescimento considerável na apreensão de drogas, partindo de uma taxa de 86,5 apreensões em 2007, vindo a atingir 351,1 apreensões em 2015, dados que ilustram a presença de um policiamento mais concentrado nas favelas como causa de um resultado satisfatório no combate ao tráfico de drogas.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no Relatório Final do ano de 2012, revelou um aumento absurdo nas taxas de estupro e de violência doméstica, tendo no momento pré-UPP uma taxa média por mês e comunidade de 27,12 registros, e no momento pós-UPP uma taxa de 84,66 registros quanto à violência doméstica; em relação ao estupro, no momento pré-UPP a taxa média era de 1,35 registros, e no pós-UPP, subiu para 4,84.

Embora o combate a estes crimes não seja um dos objetivos traçados pelas UPPs, percebe-se que elas não exercem muitos efeitos repreensivos quando se trata de crimes "silenciosos", como o furto, ou crimes que ocorrem entre quatro paredes, que é o caso da violência contra mulher, dando resultado apenas para um determinado grupo de criminalidade.

A instalação das UPPs no Rio de Janeiro trouxe resultados variáveis em cada uma das localidades, de forma que não se pode afirmar que a UPP foi um plano falho de controle da criminalidade, pois algumas áreas, de fato, demonstraram um resultado satisfatório, mas em outras não surtiram tanto efeito.



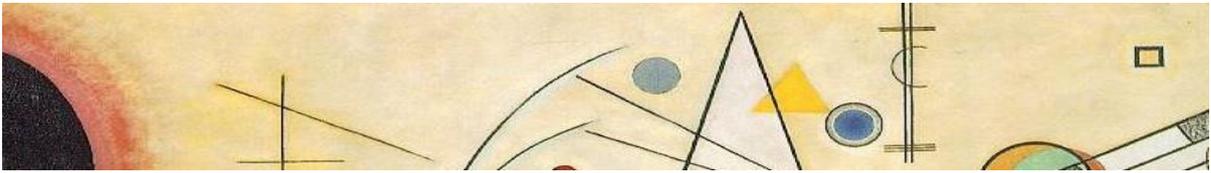
Os resultados obtidos com a análise desses dados levam a compreender que a atuação policial nas favelas trouxe resultados mais significativos para crimes letais, pois conforme demonstrado pelos dados das pesquisas houve um aumento com relação a outros crimes, como no caso dos furtos, abusos sexuais e sequestros.

Desse modo, as UPPs podem ser caracterizadas como uma medida com caráter de exceção, pois como mencionado, foi legalizado um extremo poder aos policiais, que apesar de adotar um nome como “Polícia de Pacificação” ou “Policimento Comunitário”, estava pautada em um modelo militarizado de policiamento, realizando um controle social autoritário nas favelas, fato que demonstra que apesar de se viver em um Estado Democrático de Direito, o poder absoluto sobre a sociedade, ainda está nas mãos do Estado, cabendo a este decidir as medidas a serem tomadas mesmo que violem os direitos constitucionais dos cidadãos.

3. CONCLUSÃO

Conforme foi demonstrado através da Teoria das Janelas Quebradas, de George Kelling e James Wilson, e da sua aplicação prática em Nova Iorque, com a implantação da Política de Tolerância Zero, pode-se observar, de fato, a conexão entre a desordem e a criminalidade na sociedade, pelos experimentos realizados; contudo, é imperioso destacar que apesar de haver uma relação de causalidade entre a desordem e a criminalidade, não significa que a adoção de uma política de tolerância mínima aos atos infracionais seja uma solução adequada.

A aplicação da Tolerância Zero em Nova Iorque embora tenha sido eficiente ao trazer a sensação de segurança para a população naquele momento, também trouxe consequências como uma alta taxa de



encarceramento, sendo hoje os Estados Unidos o terceiro país a ter a maior população carcerária do mundo.

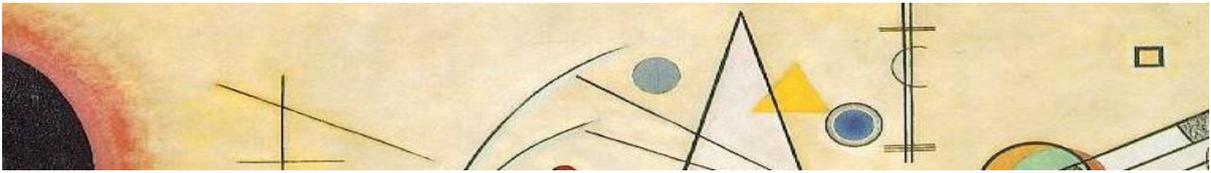
A Política de Tolerância Zero, ao ser implantada em Nova Iorque, não partiu de uma mera reprodução da Teoria das Janelas Quebradas, porque houve um investimento e um estudo aprofundado, com adequado planejamento das ações, inclusive com a contratação de mais policiais e o aumento do seu salário, para servir como um estímulo a exercer o seu trabalho de forma correta, e a consequente diminuição da corrupção nesse meio.

Desse modo, ao se aplicar uma política de controle criminal deve ser feita uma análise profunda sobre sua causa, sua origem, onde ocorre, entre outros fatores, pois não se pode partir de uma visão em que a criminalidade decorre unicamente de um só fato gerador, ou que incide de forma idêntica em todo território; existem muitas variáveis que devem ser consideradas.

No Brasil não podemos determinar que a Política de Tolerância Zero foi implantada, sem a devida análise dos diversos fatores que acarretaram o crescimento da criminalidade nos últimos anos, pois se trata de outra população, uma outra visão política, econômica e cultural, de forma que resultados não serão idênticos aos que foram obtidos nos Estados Unidos.

Todavia, apesar de não se ter declarado a adoção de políticas públicas de tolerância zero no Brasil, ao se analisar algumas medidas que são tomadas pelo Estado para conter a criminalidade, como no caso das Unidades de Polícia Pacificadora, nota-se uma forma de tolerância mínima, só que isto não é alegado de forma explícita, mas ao verificar a forma de atuação da polícia é possível observar a semelhança com a referida política.

Portanto, pode-se dizer que o Estado Brasileiro, no combate à criminalidade, adota medidas arbitrárias e violadoras de direitos



reconhecidos e garantidos constitucionalmente aos cidadãos, e também aos princípios do direito penal mínimo, enquadrando-se em um verdadeiro Estado de Exceção, ilegítimo, portanto, porque sem previsão e amparo constitucional, no qual são transgredidos direitos reconhecidos pela Constituição, em benefício da segurança nacional.

Dessa forma, chega-se à conclusão de que em prol da segurança pública, a população brasileira tem sacrificado os seus próprios direitos, submetendo-se à medidas arbitrárias e violentas do Estado, pois enxerga a atuação pautada em uma tolerância mínima, como a única solução para a criminalidade, com a conseqüente recuperação da almejada ordem social.

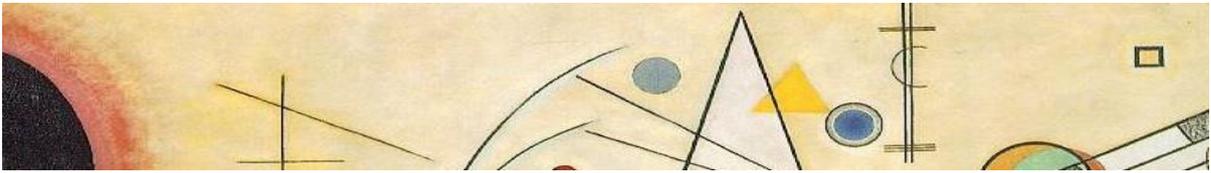
REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40º ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública de 2019**. 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 30 de maio de 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência**. 2019. IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em 30 de maio de 2020.

FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA. **“Os Donos do Morro”: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro.**, 2012. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-final_CAF.pdf. Acesso em 28 de maio de 2020.



INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Balanco de Indicadores da Política de Pacificação (2007- 2015)**. 2016. ISP. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf. Acessado em 29 de maio de 2020.

MIRANDA COUTINHO, Jacinto Nelson. ROCHA DE CARVALHO, Edward. **Teoria das janelas quebradas: e se a pedra vem de dentro?** Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/11716-11716-1-PB.htm>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

ODON IVO, Tiago. **Tolerância zero e janelas quebradas: Sobre os riscos de se importar teorias e políticas**. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD194/view>. Acesso em 24 de maio de 2020.

PINTO SERRANO, P.E.Alves. **Autoritarismo e golpes na América Latina: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. 1. ed. Editora Alameda, 2016

SPERB RUBIN, Daniel. **Janelas quebradas, tolerância zero e criminalidade**. Porto Alegre. Jusnavigandi. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3730/janelas-quebradas-tolerancia-zero-e-criminalidade>. Acessado em 29 de maio de 2020.

WILSON, James Q; KELLING, George L. **Broken Windows: The police and neighborhood Safety**. Atlantic Montly (Digital edition), mar, 1982. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Acessado em: 30 de maio de 2020.

ZAGANELLI, Juliana Costa; FABRIZ, Daury César; **A superação da teoria da normatividade constitucional: uma análise da teoria das janelas quebradas e do estado de exceção permanente frente ao medo na sociedade brasileira**. Revista Estudo e Debate, Lajeado, v.23, pag. 5. 2016. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/671>. Acesso em 27 de maio de 2020.