



TOLERÂNCIA ZERO E
JANELAS QUEBRADAS:
sobre os riscos de se
importar teorias e políticas

Tiago Ivo Odon

TOLERÂNCIA ZERO E JANELAS QUEBRADAS: sobre os riscos de se importar teorias e políticas

Tiago Ivo Odon¹

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília e Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília, é Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de direito penal, processual penal e penitenciário.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ODON, T. I. **Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre os riscos de se importar teorias e políticas.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Texto para Discussão nº 194). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 29 de março de 2016.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

TOLERÂNCIA ZERO E JANELAS QUEBRADAS: sobre os riscos de se importar teorias e políticas

RESUMO

A proposta do texto é apresentar de forma objetiva a teoria das janelas quebradas, elaborada por dois criminologistas na década de 1980, e a sua aplicação na cidade de Nova Iorque, na década de 1990, por meio da política de segurança pública que ficou conhecida no mundo como Tolerância Zero. Em seguida, são apresentadas as principais críticas dirigidas à teoria, e, ao final, são levantadas questões sobre os riscos de se importar teorias e políticas para o Brasil, em razão das diferenças de formação histórico-cultural.

PALAVRAS-CHAVE: janelas quebradas; tolerância zero; criminalidade.

SUMÁRIO

1	PARA QUE SERVEM TEORIAS?.....	1
2	TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS	2
3	TOLERÂNCIA ZERO	3
4	CRÍTICAS À TEORIA	4
5	ABORTO.....	8
6	IMPORTAR PARA O BRASIL?	10
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	18

1 PARA QUE SERVEM TEORIAS?

Observar as coisas cotidianas é interpretar, e não existe observação neutra. As pessoas enxergam as coisas na medida em que elas lhes fornecem algum sentido. Alguma coisa tem sentido quando podemos situá-la num universo conhecido de percepção e de comunicação. Nossas biografias, nossa situação econômica e nosso universo cultural conduzem a observação. Karl Popper já disse certa vez que nunca poderá existir uma observação da realidade inteiramente segura, livre dos perigos da má interpretação. Teorias são propostas de interpretação da realidade. Uma boa teoria, elaborada com base em um método científico bem seguido, que agrupou dados empíricos e lhes deu tratamento lógico, oferece um caminho alternativo para a observação livre, uma proposta mais segura de interpretação.

O Estado, que tutela muitas vidas e patrimônios, precisa de boas teorias para elaborar boas políticas públicas, livre de crenças e práticas supersticiosas, pois o erro advindo de uma má interpretação da realidade pode custar caro. O Estado precisa se valer de conhecimento o mais seguro possível sobre a realidade, para tornar mais eficiente a aplicação dos tributos que pesam no bolso dos cidadãos. Intuição e subjetivismo são perigosos. Nenhum cidadão gostaria de ver o seu dinheiro desperdiçado numa grande obra de engenharia que se revelou equivocada por erro de avaliação da realidade – como um viaduto que deveria ter melhorado o trânsito e, ao contrário, o fez piorar.

O ideal é que agentes políticos, que observam e tomam decisões que afetam milhões de pessoas, como os parlamentares, atuem com base em boas teorias, úteis para a sociedade para a qual legislam.

Nos últimos quinze anos pelo menos, uma teoria em particular vem aparecendo em várias reuniões de gabinete e proposições legislativas; na maioria das vezes essa teoria aparece indiretamente, sem nome, apenas ressonando através da política pública que lhe deu fama: “Tolerância Zero” – política de segurança pública aplicada em Nova Iorque na década de 1990 com aparente sucesso. A teoria por trás ficou conhecida como “janelas quebradas” e foi elaborada na década de 1980.

A proposta deste texto é apresentar, de forma breve e objetiva, essa teoria, a sua aplicação em Nova Iorque, as principais críticas que lhe foram dirigidas, para, ao final, levantar a seguinte pergunta: serve para o Brasil? E paralelamente a ela: quais são os riscos da importação de teorias?

2 TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS

A teoria das janelas quebradas – *broken windows theory* –, como ficou conhecida, foi publicada por dois cientistas sociais da Universidade de Harvard, James Wilson e George Kelling, na revista *The Atlantic Monthly*, em março de 1982. A teoria baseia-se em experimento realizado por Philip Zimbardo em 1969, psicólogo da Universidade de Stanford. Foram deixados dois automóveis idênticos (mesma marca, modelo e cor) em uma via pública – um no Bronx, então uma zona pobre e conflituosa de Nova Iorque, e o outro em Palo Alto, zona rica e tranquila da Califórnia. O carro abandonado no Bronx começou a ser vandalizado em poucas horas. Levaram tudo que pudesse ser aproveitado, e o que não foi possível levar foi destruído. O automóvel em Palo Alto, por sua vez, manteve-se intacto, até que os investigadores, após uma semana, quebraram uma das janelas do carro. Então desencadeou-se o mesmo processo observado no Bronx. O carro foi destruído por grupos vândalos em poucas horas.

Algumas conclusões da teoria são: há relação de causalidade entre desordem e criminalidade, entre a não repressão a pequenos delitos e a criminalidade violenta. Se uma janela de uma fábrica ou prédio é quebrada e não é imediatamente consertada, as pessoas que por ali passam tendem a concluir que ninguém se importa, que não há autoridade zelando pela manutenção da ordem. Assim, as pessoas começariam a atirar pedras para quebrar as demais janelas. Inicia-se assim a decadência do local, com pequenas desordens levando a grandes desordens. Nessa lógica, diante do abandono de comunidades pela autoridade responsável, desocupados, desordeiros e pessoas com tendências criminosas se sentiriam à vontade para ali fazer negócios ou mesmo morar, levando outros moradores a desejarem se mudar para outros locais. A pequena desordem gera a ideia de deterioração, de desinteresse e de despreocupação nas pessoas. A percepção da ausência de lei, normas e regras tende a levar à quebra dos códigos de convivência. Assim, o crime é maior em zonas onde o descuido, a sujeira e o maltrato são maiores, e pequenas faltas não punidas levam a faltas maiores e logo a delitos cada vez mais graves.

A teoria apresentou os fundamentos da moderna política criminal americana e, em meados da década de 1990, foi implantada com aparente sucesso na cidade de Nova Iorque.

Em livro de 1996, George Kelling e Catherine Coles (*Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crimes in Our Communities*) expandiram os argumentos do artigo inicial e argumentaram que uma das causas do aumento da violência nos EUA na segunda metade do século XX foi a mudança de estratégia da polícia, que, aos poucos, substituiu suas tarefas de manutenção da ordem pública pelo combate ao crime.

3 TOLERÂNCIA ZERO

Kelling foi consultor do departamento de trânsito de Nova Iorque em 1985 e depois dos departamentos de polícia de Boston e Los Angeles. Em 1990, o novo chefe do departamento de polícia de trânsito de Nova Iorque, William Bratton, descreveu Kelling como seu mentor intelectual. Em 1993, Bratton tornou-se o comissário de polícia do prefeito Rudy Giuliani, momento em que implantou a estratégia de policiamento chamada de “*zero tolerance*”, baseada na teoria das janelas quebradas. Executou-se, assim, uma estratégia agressiva contra a vadiagem nas ruas, os sem-teto, mendigos, caloteiros e pichadores nas estações de metrô, pedestres imprudentes (que urinam no parque ou jogam lixo na rua, por exemplo), serviços informais nos semáforos (“*squeegee men*” – limpadores de para-brisas), bêbados, adolescentes barulhentos e desordeiros em geral.

Nas palavras de Bratton: “Os simples boletins de ocorrência¹ nas delegacias acabaram. Se você urinar na rua, vai para a cadeia. Estamos decididos a consertar as janelas quebradas e impedir quem quer que seja de quebrá-las de novo”. Essa estratégia, segundo ele, “funcionaria em qualquer cidade da América”, bem como “em qualquer cidade do mundo”.

O programa Tolerância Zero incluiu também (a) uma ampla reestruturação burocrática no Departamento de Polícia de Nova Iorque (descentralização de serviços, achatamento de níveis hierárquicos, demissão em massa de policiais graduados e a responsabilização direta de comissionários de bairro, cuja remuneração e promoção passaram a depender, em parte, dos resultados obtidos no combate à criminalidade), (b) uma grande expansão dos recursos humanos e financeiros (o número de policiais pulou de 27.000 em 1993 para 41.000 em 2001) e (c) o desenvolvimento de um sistema

¹ Os DATS – *desk appearance tickets*, que obrigam, legalmente, o cidadão a se dirigir à delegacia de polícia local, onde as acusações contra ele serão formalizadas. Declaração extraída da autobiografia de Bratton, citada por Loïs Wacquant. Cf. WACQUANT, Loïs. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

informático de coleta e compartilhamento de dados que permitia acompanhar em tempo real a evolução e distribuição dos incidentes criminosos.

Entre 1993 e 1998, o número de detenções em Nova Iorque aumentou em 40%, e elas consistiram principalmente em detenções por delitos menores². Levantamentos estatísticos revelaram que de fato houve queda significativa das taxas de crimes pequenos e de crimes mais graves no decorrer dos anos.

Os bons resultados ecoaram pelo mundo, e não passaram despercebidos do nosso Congresso Nacional. Muitas proposições legislativas passaram a mencionar a referida política implantada em Nova Iorque, ou a teoria que lhe deu base.

Importante ressaltar, contudo, que uma política do tipo “janelas quebradas” é diferente de uma política do tipo “tolerância zero”. Esta última adicionou como ingredientes a resposta dura da autoridade policial aos pequenos infratores e o aumento da eficiência do aparato de vigilância.

4 CRÍTICAS À TEORIA

A teoria das janelas quebradas foi alvo de muitas críticas, assim como a política de segurança pública nova-iorquina. Neste texto, nos ateremos a algumas delas.

Para Robert J. Sampson e Stephen W. Raudenbush, a premissa sobre a qual a teoria opera – a de que desordem social e crime estão conectados numa relação de causalidade – é problemática. Seria possível reconhecer uma *correlação* entre desordem e crime, mas não *causalidade*. Apontam um terceiro fator como a causa real da variação dos índices de criminalidade em bairros decadentes: a “eficácia coletiva” (*collective efficacy*), definida como a coesão entre vizinhos combinada com expectativas compartilhadas acerca do controle social do espaço público – ou seja, com o interesse do grupo em intervir em nome do bem comum. A hipótese é de que a eficácia coletiva está relacionada à redução da violência e intermedia a relação entre desordem do ambiente e crime, o que foi corroborado por uma pesquisa feita na cidade de Chicago³.

² As detenções totais passaram de 272.718 em 1993 para 376.316 em 1998, segundo dados do Departamento de Polícia de Nova Iorque, citados por Loïs Wacquant, *op. cit.*

³ “Our basic premise is that social and organizational characteristics of neighborhoods explain variations in crime rates that are not solely attributable to the aggregated demographic characteristics of individuals. We propose that the differential ability of neighborhoods to realize the common values of residents and maintain effective social controls is a major source of neighborhood variation in

O jurista indiano C. R. Sridhar⁴ escreveu um artigo para a *Economic and Political Weekly* em que defende que não foi a estratégia agressiva da polícia nova-iorquina que causou a redução dos índices de criminalidade, mas uma combinação de outros fatores, como:

- (1) o *boom* na economia na década de 1990. O declínio das taxas de desemprego⁵ explicariam 30% da queda dos índices de criminalidade. Latinos se beneficiaram com a absorção de sua mão de obra desqualificada pelo mercado e os negros voltaram para as escolas e passaram a evitar o comércio ilegal;
- (2) mudanças no mercado de drogas, com a estabilização do mercado varejista de crack e oligopolização, o que reduziu a violência entre gangues;
- (3) redução do número de jovens com idade entre 18 e 24 anos, em razão da epidemia de AIDS, overdoses de drogas (epidemia do crack na década de 1980) e violência entre gangues, o que teria contribuído para queda de 1/10 dos crimes de rua;
- (4) os efeitos do aprendizado (a morte de gerações anteriores – os nascidos em 1975/1980 – teve impacto positivo na conduta das gerações posteriores);
- (5) o papel de igrejas, escolas e instituições sociais em campanhas de conscientização e prevenção;
- (6) a lei estatística da regressão, segundo a qual os índices tendem a se aproximar da média com o tempo⁶.

violence. [...] social control refers generally to the capacity of a group to regulate its members according to desired principles – to realize collective, as opposed to forced, goals. One central goal is the desire of community residents to live in safe and orderly environments that are free of predatory crime, especially interpersonal violence”. SAMPSON, Robert J; RAUDENBUSH, Stephen W; EARLS, Felton. *Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy*. Artigo disponível em: <http://www.d.umn.edu/~jmaahs/MA%20Theory%20Articles/Sampson%20et%20al%20collective%20efficacy.pdf>. Acesso em 17/02/2016.

⁴ SRIDHAR, C. R. *Policing urban crimes: the broken windows theory*. Disponível em: http://sapientpen.blogspot.com.br/2011/10/policing-urban-crimes-broken-windows_31.html. Acesso em 17/02/2015.

⁵ De acordo com o *National Bureau for Economic Research*, a taxa de desemprego em Nova Iorque caiu 39% entre 1992 e 1999. Cf: <http://www.businessinsider.com/criticism-for-giulianis-broken-windows-theory-2013-8>.

⁶ O cientista inglês Francis Galton descobriu um fenômeno que chamou de “regressão à média”, em seu laboratório biométrico, medindo altura, peso e outras características físicas de famílias britânicas. Ele percebeu que os filhos de pais muito altos tendem a ser mais baixos que seus pais, e os filhos de pais muito baixos tendem a ser mais altos que seus pais. É como se uma misteriosa força da natureza fizesse a estatura humana se afastar dos extremos e se aproximar da média de todos os homens. Quase todas as observações científicas apresentam regressão à média, e hoje ela está em modelos estatísticos que dominam a economia. Cf. DAVID, Salsburg. *Uma senhora tomando chá...: como a estatística revolucionou a ciência no século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

Esses seis fatores teriam sido largamente responsáveis pela queda dos índices de criminalidade dos EUA na década de 1990, e não apenas a estratégia de policiamento.

O criminologista Ralph B. Taylor, com base na experiência de Baltimore, defendeu que não é a decadência física das comunidades ou a desordem superficial que leva a mais crimes, mas o declínio econômico. A observação da redução do crime em Baltimore mostrou, segundo ele, que o esforço conjunto de políticas urbanas, empresários e líderes comunitários é que faz a diferença. Fatores estruturais, como o valor dos imóveis na vizinhança, a propriedade e a composição racial são geralmente prognósticos mais fortes de mudanças no crime do que a desordem⁷.

Robert Sampson e Stephen Raudenbush, em outro artigo, problematizaram a *percepção* da desordem, ponto crucial na teoria das janelas quebradas. Não se trata de uma variável independente, como defende a teoria: a estrutura racial, étnica e socioeconômica de uma determinada comunidade molda a sua percepção de desordem. Portanto, há um viés implícito (*implicit bias*) no significado social de desordem. Pesquisas sobre *implicit bias* e estereótipos culturais sugerem que os americanos, em geral, fazem ligações entre negros/classes mais pobres com violência, crime e desordem. A pesquisa realizada pelos autores mostrou que negros tendem a perceber menos desordem do que os brancos numa determinada localidade, independentemente do número de negros ou brancos vivendo ali. Latinos associam mais os negros a desordem do que qualquer outro grupo étnico nos EUA, o que é explicado pelo fato de eles terem aprendido, como imigrantes recentes, que os afro-americanos são um grupo historicamente estigmatizado e que precisa ser evitado, apesar de não terem tido experiência direta que evidencie a associação negros-desordem.

A pesquisa tem algumas implicações: não é o grau real de desordem que é sentido de forma negativa pelas pessoas, mas a associação da desordem com a percepção dos residentes de seu significado racial; assim, a redução da desordem não remedia o desconforto psicológico, que se assenta em fontes mais internas. Estratégias baseadas na teoria das janelas quebradas, voltadas para reduzir a desordem (limpar ruas e calçadas, limpar pichações, remover carros abandonados, controlar o consumo de bebidas alcoólicas, prostituição, pontos de drogas etc.) podem ter efeitos positivos, mas tais efeitos podem ser limitados em vizinhanças habitadas por grande número de

⁷ *Book review* de Robert Sampson, disponível em: <http://www.jstor.org>. Acesso em 09/03/2016.

minorias étnicas e pessoas pobres, não em razão do comportamento delas, mas da percepção de desordem que elas têm⁸.

Importante citar ainda o estudo de Bernard Harcourt e Jens Ludwig. Eles analisaram o resultado de um programa social conhecido como *Moving to Opportunity*, lançado em 1994 pelo governo federal, que foi executado em 5 cidades americanas (Nova Iorque, Chicago, Los Angeles, Baltimore e Boston), e que seria o primeiro teste efetivo da teoria das janelas quebradas. Segundo o programa, cerca de 4.800 famílias de baixa renda vivendo em comunidades com altos índices de criminalidade e desordem receberam aleatoriamente vouchers para se mudarem para comunidades com menos desordem. O resultado não oferece suporte para a relação de causalidade entre desordem e crime da teoria e nem que o tipo de policiamento sugerido pela teoria seja mais eficiente. Análise dos registros de prisão e relatórios criminais mostraram que a mudança para uma localidade mais ordenada não mudou o comportamento criminal dos participantes do programa.⁹

Os resultados do Tolerância Zero em Nova Iorque chamaram a atenção dos políticos franceses, o que levou o sociólogo francês Loïc Wacquant a desferir sérias críticas à teoria das janelas quebradas e à política nova-iorquina.

Segundo ele, não foi a estratégia de policiamento voltada para a restauração moral da norma que produziu efeitos, conforme postula a teoria, mas o aumento e a concentração da polícia e da repressão penal. Como referido, o programa Tolerância Zero incluiu também uma ampla reestruturação burocrática no Departamento de Polícia de Nova Iorque, uma grande expansão dos recursos humanos e financeiros e o desenvolvimento de um sistema informático de coleta e compartilhamento de dados. Assim, uma burocracia antes reputada como covarde e passiva, que havia se acostumado a esperar que as vítimas viessem registrar ocorrências, transfigurou-se numa “empresa de segurança” proativa e ofensiva, dotada de recursos humanos e financeiros expressivos. Assim, para Wacquant, foi o aumento maciço da vigilância e o seu direcionamento para as classes mais pobres que contribuiu para a redução da criminalidade.

⁸ SAMPSON, Robert J; RAUDENBUSH, Stephen W. *Seeing disorder: neighborhood stigma and the social construction of “broken windows”*. Disponível em: <http://www.asanet.org/images/members/docs/pdf/featured/67401-sampson.pdf>. Acesso em 18/02/2016.

⁹ HARCOURT, Bernard E; LUDWIG, Jens. *Broken windows: new evidence from New York City and a five-city social experiment*. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=743284. Acesso em 18/02/2016.

Para o sociólogo francês, a teoria das janelas quebradas é mais um mito acadêmico, com ideias expostas numa cadeia lógica com “aparência de silogismo implacável”, com sua eficácia prática baseada numa “fé coletiva sem fundamentação na realidade”, mas que tornou possível justificar, sem resistências, a adoção de uma política agressiva da “limpeza de classe” das ruas da cidade¹⁰.

5 ABORTO

A explicação da queda do crime nos EUA na década de 1990 intrigou muitos estudiosos e pesquisadores. A proposta do policiamento Tolerância Zero era curiosa. Em contraste com o policiamento comunitário, que procura produzir ordem e reduzir o crime por meio da cooperação com os moradores das comunidades, o Tolerância Zero procura impor ordem por meio de coerção estrita. Foi lançado então um debate sobre qual seria o papel apropriado da polícia numa sociedade democrática.

John Eck e Edward Maguire¹¹ fizeram uma ampla avaliação de pesquisas científicas produzidas nos EUA nas décadas de 1980 e 1990 para tentar responder à pergunta de se mudanças de estratégias de policiamento contribuem para a redução da criminalidade. A resposta genérica encontrada foi uma grande “não”.

Não há evidências que possam levar à conclusão de que mudanças na forma de policiamento contribuem para reduzir os índices de criminalidade. A polícia não tem um impacto significativo e independente nas taxas de criminalidade. De forma geral, polícia não previne o crime. Isso é um mito¹². Para Eck e Maguire, o Tolerância Zero é um dos candidatos menos plausíveis a ter contribuído para a queda da criminalidade em Nova Iorque. A explicação da queda da criminalidade precisa da concorrência de eventos externos, como aqueles citados no artigo de Sridhar (item 4). Juntamente com eventos externos favoráveis (Eck e Maguire citam exemplificativamente o fim da epidemia de crack), há evidências limitadas, contudo, de que o policiamento com foco, dirigido a

¹⁰ WACQUANT, Loïs. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

¹¹ ECK, John E.; MAGUIRE, Edward R. Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. IN: BLUMSTEIN, Alfred; WALLMAN, Joel (org.). *The crime drop in America*. Cambridge University Press, 2000, pp. 207-265.

¹² Contudo, Eck e Maguire encontraram alguma (mas pouca) evidência de que algumas abordagens policiais específicas podem ter dado resultado: policiamento contra a desordem em uma parte de Washington DC teve efeito na sensação de segurança da população, mas insignificante nos roubos de rua (pesquisa de Lawrence Sherman); o policiamento contra a desordem em Oakland, Califórnia, reduziu (ainda que de forma inconsistente) os roubos e os estupros (pesquisa de Albert Reiss); a agressividade policial produz efeitos inversos nas taxas de roubo (pesquisa de Sampson e Cohen).

áreas específicas com altos índices de criminalidade, contribuiu para reduzir as taxas nacionais de criminalidade nos EUA¹³.

Em meados dos anos 2000 um novo evento externo é proposto na discussão: o aborto. Foi uma hipótese proposta pelo economista Steven Levitt¹⁴ que não é citada na compilação feita no artigo de Sridhar.

O fato de a criminalidade ter caído abruptamente nos EUA na década de 1990, e não apenas em Nova Iorque, chamou a atenção de Levitt. Ele fez a seguinte compilação da frequência dos fatores explicativos citados em artigos publicados entre 1991 e 2001:

Explicação para queda criminalidade	Número de citações
1. Estratégias policiais inovadoras	52
2. Maior quantidade de prisões	47
3. Mudanças nos mercados de drogas	33
4. Envelhecimento da população	32
5. Leis de controle de armas mais rígidas	32
6. Fortalecimento da economia	28
7. Maior policiamento	26
8. Outras	34

Não obstante, Levitt chegou a outra resposta: o aborto.

Na década de 1960, alguns estados americanos descriminalizaram o aborto. Em 1973, a legalização do aborto nos EUA é estendida a todo o país com a decisão *Roe v. Wade* da Suprema Corte. Em 1974 foram registrados 750 mil abortos; em 1980, 1,6 milhão de abortos. Segundo a pesquisa, 50% deles em famílias pobres e 60% em famílias com apenas um dos pais – dois fatores sociais ligados ao desenvolvimento de hábitos criminógenos. Na década de 1990, todas essas crianças teriam grandes chances de se tornarem adolescentes criminosos.

¹³ “Directed patrolling, attention to disorderly situations, problem-oriented policing, and crackdowns on drug markets had been underway for some time before homicide rates began to drop and had been attempted in a wide variety of police agencies throughout the United States. These may have contributed to the decline in violent crime”.

¹⁴ LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. *Freakonomics: a rogue economist explores the hidden side of everything*. New York: Harper Collins Publishers, 2005.

Os cinco primeiros estados a se beneficiarem com a decisão da Suprema Corte tiveram quedas de criminalidade antes dos outros 45 estados norte-americanos. Estados com taxas maiores de criminalidade nos anos 1970 tiveram quedas maiores de criminalidade nos anos 1990. Não foi encontrada relação entre taxa de aborto e taxa de criminalidade antes do final da década de 1980. Assim, Levitt chegou à seguinte conclusão: a legalização do aborto foi causa importante na queda da criminalidade nos EUA, mais determinante do que as outras citadas¹⁵.

6 IMPORTAR PARA O BRASIL?

Esse quadro pintado até aqui ensina, no mínimo, que nem tudo é o que parece ser numa primeira observação da realidade. E não foram encontradas evidências de que a teoria das janelas quebradas está correta.

Pesquisa de Albert Reiss encontrou redução da taxa de criminalidade na área central da cidade de Oakland, Califórnia, após a aplicação de um policiamento coerente com o proposto pela teoria das janelas quebradas ainda no início da década de 1980 (antes dos misteriosos anos 1990, portanto) – apesar de os dados, segundo o autor, não serem inteiramente seguros. Houve aumento do efetivo policial nas ruas e um policiamento voltado para aumentar a sensação de segurança da população, com foco em crimes menores e medidas preventivas. Houve queda nas taxas de roubo, furto e estupro, mas não de homicídio¹⁶. Por que teria funcionado (relativamente) em Oakland e não em outras cidades?¹⁷ Funcionaria no Brasil?

Os outros estudos citados aqui poderiam igualmente estimular várias perguntas para o Brasil: o aumento expressivo dos efetivos policiais nas ruas contribuiria para

¹⁵ Em outro artigo, Levitt considera que, além da legalização do aborto, há evidências de que outros fatores contribuíram para a queda da criminalidade: o aumento do número de policiais; o aumento da população carcerária; e o fim da epidemia do crack da década de 1980. Os seguintes fatores não foram apontados como relevantes para a queda da criminalidade: o boom econômico dos anos 1990; mudanças demográficas (envelhecimento da população); melhores estratégias de policiamento; leis de controle de armas; leis autorizativas do porte de armas; aumento do uso da pena de morte. Cf. LEVITT, Steve D. *Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not*. Disponível em: <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/LevittUnderstandingWhyCrime2004.pdf>. Acesso em 08/03/2016.

¹⁶ REISS, Albert J. *Policing a city's central district: the Oakland story*. Disponível em: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015028421546;view=1up;seq=3>. Acesso em 09/03/2016.

¹⁷ Estudo de Lawrence Sherman mostra que batidas policiais na década de 1980 contra a desordem tiveram efeitos temporários sobre a criminalidade, e há casos em que os efeitos foram inversos. SHERMAN, Lawrence W. *Police crackdowns: initial and residual deterrence*. Disponível em: <http://www.jstor.org>. Acesso em 09/03/2016.

reduzir a criminalidade (Wacquant)? O policiamento focado no desmantelamento do mercado de drogas reduziria os crimes violentos (Eck e Maguire)? A legalização do aborto entre nós produziria os mesmos efeitos que teria tido nos EUA (Levitt)? Por que o crescimento econômico e a ampliação dos programas sociais entre 2003 e 2011 não reduziram as taxas de criminalidade (Taylor)?¹⁸

Nenhuma resposta é óbvia.

De todas essas pesquisas citadas até aqui, há duas em especial muito interessantes em razão de complicadores teóricos que trouxeram para a teoria das janelas quebradas. Os dois textos de Sampson e Raudenbush (item 4) chamam a atenção para um aspecto importante: as diferenças de valores e interesses. Dois elementos teóricos colocam isso em relevo, corroborados pelos dados empíricos levantados naqueles estudos: o grau de coesão social num determinado ambiente e a percepção da desordem por pessoas vivendo em realidades socioeconômicas diferentes. Vale a pena olhar mais de perto esses dois elementos, que nos ajudam a pensar sobre a aplicabilidade de teorias de fora no Brasil.

A *eficácia coletiva* é um fator que Sampson e Raudenbush encontraram em suas pesquisas e cuja presença é fundamental para dar vida à correlação entre desordem e violência defendida pela teoria das janelas quebradas. Nem toda comunidade ou vizinhança apresenta o mesmo grau de eficácia coletiva, independentemente de suas características demográficas. A violência vai variar a depender da ação efetiva deflagrada com base em valores compartilhados entre vizinhos, da capacidade de um grupo de se autorregular espontaneamente com base em interesses comuns. Em outras palavras, tende haver menos violência em ambientes sociais em que encontramos um contrato social operante, em que há forte identidade coletiva, em que as pessoas se auto-reconhecem umas nas outras.

Os objetivos que as pessoas se propõem a atingir na vida não são uniformes, nem os valores são homogêneos ou sequer compatíveis entre si. Contudo, pessoas que compartilham oportunidades e experiências de vida semelhantes, o mesmo tipo de posse de bens e renda e ocupam semelhante espaço no mercado de trabalho tendem a se

¹⁸ Bastaria uma consulta rápida aos anuários de segurança pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

identificar umas com as outras mais facilmente¹⁹. É por isso que, para o sociólogo brasileiro Michel Misse²⁰, dimensão moral e distância social são elementos importantes a serem considerados em qualquer estudo sobre criminalidade.

A distância social, segundo Misse, é um indicador de como se pratica, se opera e se representam as relações de poder numa determinada sociedade. A distância social depende da dimensão moral que o individualismo tenha adquirido numa tradição social nacional, regional ou local. “A distância social mínima, a identificação excessiva com o outro, tensiona o autocontrole das paixões”, ao passo que “a distância social máxima, a indiferença excessiva pelo outro, mobiliza a desnormalização pelo interesse egoísta”.

A importância da proximidade/distância na criação de sentido é visível em todas as áreas da vida. Essa ideia ajudou o sociólogo norueguês Nils Christie a pensar sobre a guerra: é mais fácil considerarmos como crime os atos dos nossos inimigos do que os nossos próprios atos. Assim como é mais fácil punirmos quem está distante e não conhecemos do que quem está próximo. Cria-se, com a justiça vertical e a distância social que ela implica, uma situação que propicia a punição do “outro”.

A regulação moderna da distância social constituiu-se, voltando a Misse, como o principal eixo do processo de normalização e de generalização das formas de autocontrole nas relações sociais, de universalização das demandas de respeito, que passam a conotar demandas de distância social regulada, de respeito aos direitos civis, de igualização. Por outro lado, distância social desregulada e práticas reprováveis recorrentes constituirão o principal núcleo da mobilização para compor o tipo social (o pobre, o negro, o vadio etc.) cujo caráter é socialmente considerado “propenso a cometer um crime” e sujeitá-lo criminalmente. É o caso histórico do Brasil. A distância social se encontra amplamente desregulada entre nós²¹.

A interação entre cidadãos livres é o protótipo da vida civil. Boa parte dela pode ser exemplificada pela vida em relações primárias. Civilidade implica o encontro em

¹⁹ É o que Max Weber chama de “situações de classe”, que permitem a identificação de “classes” como base de uma ação comum entre as pessoas nelas inseridas. WEBER, Max. Classe, estamento, partido. In: ____ *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008c. pp. 126-137.

²⁰ MISSE, Michel. Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. In: ____ (org.). *Acusados & Acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Rio de Janeiro: Revan, 2008. pp. 13-32.

²¹ Para um estudo mais completo sobre essa perspectiva histórica, conferir: ODON, Tiago Ivo. *A linguagem penal do contrato social brasileiro: o inimigo, a guerra e a construção da ordem contra a sociedade no Brasil (1822-1890)*. Brasília: Senado Federal, 2013.

nível pessoal. O controle é construído no seio das próprias relações. À medida que aqueles vistos como desviantes ou criminosos sejam poucos, é possível aumentar a coesão em geral na sociedade. Afinal, conforme Christie, a normalidade só se fortalece pelo conhecimento de alguns poucos casos de anormalidade. Mas se os desviantes são muitos – ou pensa-se que são muitos –, a metáfora muda do desvio para a guerra. A sociedade coesa com alguns excluídos se converte em sociedade dividida, com largos segmentos vistos como potencialmente perigosos para a ordem social da totalidade. As prisões deixam de ser os locais de vergonha para se transformarem em parte comum da vida social.

Foi o que o sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz encontrou no mapa da violência no Brasil. Waiselfisz reuniu em um quadro os doze maiores conflitos armados ocorridos no mundo entre 2004 e 2007 (entre eles Iraque, Sudão, Afeganistão, Colômbia etc.) e percebeu que o número de mortes diretas nesses conflitos (169.574) era menor do que o número de mortes no Brasil por armas de fogo no mesmo período (208.349) – apesar de o Brasil ser um país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, guerras civis ou enfrentamentos religiosos, raciais ou étnicos²². Ou seja, o Brasil é um país em guerra. Uma guerra silenciosa, que ocorre diariamente.

Para Waiselfisz, uma das causas é a cultura de violência entre nós. O Conselho Nacional do Ministério Público divulgou uma pesquisa em 2012, feita a partir de inquéritos policiais em dezesseis estados, que constatou ser expressiva a proporção de assassinatos por motivos fúteis e/ou por impulso. Em 2013, o Ministério da Justiça divulgou uma pesquisa feita a partir de boletins de ocorrência e inquéritos policiais em três cidades brasileiras (Belém/PA, Maceió/AL e Guarulhos/SP) e verificou que parte substancial dos homicídios devia-se a vinganças pessoais, violência doméstica e motivos banais. Em outras palavras, o brasileiro ainda busca resolver seus conflitos por meio da agressão.

O que esses dados informam sobre a vida civil no Brasil? Que tipo de *processo civilizador* está em curso na sociedade brasileira? Na conhecida teoria do sociólogo alemão Norbert Elias²³, o processo civilizador é um avanço lento e progressivo dos

²² CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS; FLACSO BRASIL. *Mapa da Violência 2013: mortes matadas por armas de fogo*. Disponível em: http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf. Acesso 01/08/2013.

²³ ELIAS, Norbert. A civilização dos pais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 27, n. 3, pp. 469-493, set./dez. 2012.

mecanismos internos de autocontrole dos impulsos violentos. Isso significa gradativas alterações nas disposições mentais, para um maior controle das pulsões e para a substituição da irrupção dos afetos e sentimentos momentâneos por uma subordinação à razão. As sociedades desenvolvem e prescrevem modelos de regulação das pulsões e dos afetos a seus indivíduos, transformando, desde a tenra idade, o “incivilizado” em “civilizado”. Misse, como já visto, relacionou o autocontrole das paixões à distância social mínima. Os dados do *Mapa da Violência* permitem, no mínimo, questionar que tipo de contrato social executamos diariamente no Brasil²⁴.

Em razão da distância social e da conseqüente heterogeneidade social (de ideias, crenças e valores), vige no Brasil um déficit de consenso sobre os interesses gerais e subjacentes, sobre o que deve e não deve ser feito, e por quem, no espaço público²⁵.

Até no meio literário essa realidade ecoa. O escritor brasileiro Luiz Ruffato, em discurso na abertura da Feira do Livro de Frankfurt, em outubro de 2013, em tom de denúncia ao mundo, disse que a história do Brasil vem sendo alicerçada pela negação explícita do outro, por meio da violência e da indiferença. “Historicamente habituados a termos apenas deveres, nunca direitos, sucumbimos numa estranha sensação de não pertencimento: no Brasil, o que é de todos não é de ninguém. [...] Como não enxergamos o outro, o outro não nos vê. E assim acumulamos nossos ódios – o semelhante torna-se o inimigo”²⁶.

Essas questões já eram conhecidas de políticos experientes desde o século XIX. Para o Visconde do Uruguai²⁷, “não tínhamos”, no Brasil, “como a formaram os ingleses por séculos, como a tiveram herdada os Estados Unidos, uma educação que nos habilitasse praticamente para nos governarmos nós mesmos; não podíamos ter adquirido os hábitos e o senso prático para isso necessários”. Para o senador Vergueiro, citado por Uruguai, antecipamos a nossa organização política à social. O senador Nabuco de

²⁴ O instituto chileno *Latinobarómetro*, em pesquisa de 2015, perguntou para os brasileiros se, de forma geral, eles confiam nas pessoas. Apenas 7,4% responderam positivamente. Pesquisa disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em 07/03/2016.

²⁵ Para um estudo comparativo sobre desigualdade e mobilidade social, conferir: CORAK, Miles. *Inequality from generation to generation: the United States in comparison*. Disponível em: <http://nws-sa.com/rr/Inequality/inequality-from-generation-to-generation-the-united-states-in-comparison-v3.pdf>. Acesso em 15/03/2016. Entre os países analisados, o Brasil aparece entre os mais desiguais.

²⁶ Discurso disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/artelazer,leia-a-integra-do-discurso-de-luiz-ruffato-na-abertura-da-feira-do-livro-de-frankfurt,1083463,0.htm>. Acesso em 30/10/2013.

²⁷ URUGUAI, Visconde do. *Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 2002.

Araújo, cético em relação às possibilidades de emancipação do eleitorado, reputava o povo brasileiro incapaz de *self-government* (autogoverno)²⁸.

No mesmo tom, Sérgio Buarque de Holanda, um dos mais respeitados intérpretes do Brasil, escreveu que foi a falta do princípio racionalizador da vida que vinculou o mérito e a responsabilidade individual que se tornou o maior óbice para a organização espontânea da sociedade brasileira. Como consequência, nela predominou “o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força exterior”²⁹.

Pesquisa de Alberto Carlos Almeida acabou confirmando várias dessas observações históricas na cabeça do brasileiro dos dias de hoje³⁰.

Nos EUA, o espaço público é da sociedade, é o *locus* da regra local e explícita, de aplicação universal, a todos acessível e, portanto, a todos aplicável por igual, que é a condição necessária para a interação social entre indivíduos diferentes mas iguais. No Brasil, o espaço público é o lugar controlado pelo Estado, de acordo com “suas” regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja proibido ou reprimido pela “autoridade”, que detém não só o conhecimento do conteúdo mas, principalmente, a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais, sempre realizada através de formas implícitas e de acesso privilegiado³¹.

A percepção da ausência do Estado num determinado ambiente social tem leituras e efeitos diversos na cabeça de um brasileiro se comparada à cabeça de um americano. Os limites de aceitação e reconhecimento de uma situação de abandono e desordem são distintos. O espaço público de vigência da norma, o espaço da democracia, demanda uma certa força afetiva, um certo coeficiente emocional, um

²⁸ NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

²⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

³⁰ ALMEIDA, Albert Carlos. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

³¹ LIMA, Roberto Kant de. *Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44781999000200003. Acesso em 09/03/2016. Prossegue o autor: “há em nosso modelo espaço para o reconhecimento explícito da desigualdade entre os cidadãos, manifestada em nosso dia a dia pelos rituais do “– Você sabe com quem está falando?” e, mesmo, no reconhecimento jurídico a direitos diferentes explicitamente atribuídos a *peessoas* supostamente desiguais, como é o caso dos privilégios concedidos oficialmente a certas categorias de cidadãos pelo instituto da *prisão especial*.”

direito público costumeiro do povo ou uma consciência jurídica pública, cuja ausência gerou um “artificialismo” em nossas instituições e em nossa formação cultural³².

Há diferença de comportamento social entre pessoas que consideram o Estado o responsável natural pela ordem no espaço público e aquelas que consideram que isso cabe à sociedade em primeira instância. Há um sentido de não-pertencimento na primeira situação, quando a autoridade não se faz presente (o espaço público não pertence a ninguém, não há norma, tudo é possível – uma espécie de “estado natural” hobbesiano), que não existe na segunda situação, em que o espaço público sempre terá um dono.

Qual a durabilidade e a eficácia da ação social se a motivação é apenas o medo da coação policial? Para Sampson e Raudenbush, a ação social que zela pela ordem só duraria no tempo somada à citada eficácia coletiva. Na sua ausência, a desordem retorna após o fim da ação policial – percebeu o criminologista Lawrence Sherman em vários casos pesquisados. A cidade de Brasília tem um exemplo conhecido em que a coação contínua, por determinado período de tempo, acabou por gerar a disposição de submissão à norma: o respeito aos pedestres nas faixas de travessia nas vias públicas. Em 1997, com as exigências do novo Código de Trânsito, o comandante do Batalhão de Trânsito ofereceu aos motoristas uma fase de noventa dias de adaptação. Quem avançava na faixa, recebia em casa uma carta de advertência. No momento experimental, os policiais militares fiscalizavam as faixas. Sob a coação eficiente da autoridade, a norma foi interiorizada. Para Eck e Maguire, como visto, esse tipo de policiamento com foco tende a gerar bons resultados. Para Sampson e Raudenbush, ainda assim, a norma só é preservada se todos percebem que a maioria respeita a faixa. Apenas na medida em que os exemplos de desvios são poucos é possível aumentar a coesão geral na sociedade.

Pintado esse quadro, algumas perguntas se tornam relevantes e mereceriam a atenção do tomador político de decisão ao se deparar com a teoria das janelas quebradas e a política Tolerância Zero:

- (1) Que grau de *self-government* (autogoverno) pode ser encontrado, de forma geral, nos bairros brasileiros? O que as recentes epidemias de dengue e zika, por exemplo, sugerem sobre isso?

³² MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil: contribuição ao estudo da formação brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

- (2) A percepção de desordem do brasileiro médio é equivalente à do americano médio?
- (3) Quais as chances de sucesso de uma política do tipo “janelas quebradas” em comunidades pobres e nas quais a percepção geral já é a de descaso da autoridade?
- (4) Uma política do tipo “janelas quebradas” em comunidades pobres e carentes da presença do Estado tenderia a reduzir efetivamente a criminalidade ou apenas aumentar a sensação de segurança?
- (5) Uma política do tipo “janelas quebradas” produziria efeitos sobre as altas taxas de homicídio?
- (6) Um policiamento agressivo do tipo “tolerância zero” dirigido ao brasileiro médio com baixa capacidade de autogoverno, que tende a esperar pela ação do Estado antes de tomar iniciativa, com dificuldades de se reconhecer no outro e que tende a resolver seus conflitos mais por meio do uso da agressão do que da razão, tenderia a gerar mais ou menos violência?
- (7) Uma política de polícia comunitária seria, ao invés, mais adequada? O que as UPPs nas favelas do Rio de Janeiro têm ensinado?
- (8) O Brasil dispõe de um sistema carcerário saudável para sustentar uma política do tipo “tolerância zero”?

Antes das considerações finais, seria possível arriscar, com todos os elementos colhidos neste texto, e levando em consideração as pesquisas de Sampson e Raudenbush, uma hipótese: a execução de uma política do tipo “janelas quebradas” tenderia a produzir resultados em ambientes sociais pequenos e específicos em que a eficácia coletiva fosse observável – ou seja, em que os interesses compartilhados pelos usuários desse ambiente fossem claros e definidos –, e que a percepção de desordem fosse uniforme, em razão da baixa distância social entre os usuários. Foi o que propôs, por exemplo, Gustavo Lopes Souza: aplicar a teoria das janelas quebradas aos estádios de futebol, com a pronta repressão a infrações menores, como cambismo, consumo de drogas e desrespeito em filas, e o zelo com as instalações físicas e as condições de higiene, para que o torcedor não se sinta estimulado a desenvolver comportamentos violentos³³.

³³ SOUZA, Gustavo Lopes Pires de. *Teoria das janelas quebradas no combate à violência nos estádios de futebol*. In: Revista Brasileira de Direito Desportivo, São Paulo, ano 12, v. 23, pp. 31-41, jan./jun. 2013. De fato, apesar de esses pontos não serem desenvolvidos no artigo, os torcedores têm uma maior capacidade de se reconhecerem no outro, pois cultivam o interesse comum de gozarem uma experiência agradável enquanto pagantes de um espetáculo esportivo, e, se o preço do ingresso for alto o suficiente, compartilharão percepções equivalentes de desordem e assim desenvolverem mais

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Boas decisões políticas exigem boas teorias. Muito se discutiu sobre a teoria das janelas quebradas nos EUA e muitas das críticas levantaram questões importantes sobre o uso adequado da ciência na política. O Brasil tem outra biografia, outro nível de desenvolvimento econômico e outro arcabouço cultural. Os dois podem estar olhando para a mesma coisa, mas nem sempre o que um americano vê é o que um brasileiro vê. Até a sujeira é relativa, concluiu uma das pesquisas trazidas! Universos culturais distintos produzem interpretações distintas para a realidade. Simplesmente enlatar e importar têm seus riscos. Nos dias de hoje, muitas políticas públicas de combate ao crime têm sido construídas de maneira a valorar o benefício político e a reação da opinião pública por cima do ponto de vista dos especialistas e das evidências científicas. Política exige uma ética de responsabilidade, já ensinou Max Weber. Políticos devem ser cobrados pelos resultados de suas decisões, e não por suas convicções.

facilmente um esforço comum de garantir a tranquilidade e a qualidade do momento, se perceberem que a autoridade local preza pela ordem. O aumento do preço dos ingressos, entre outras medidas, foi aplicado na Inglaterra com vistas a reduzir a violência nos estádios, e produziu resultados. Hoje os estádios ingleses são considerados dos mais seguros no mundo.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

