

# TOLERÂNCIA ZERO

Sérgio Salomão Shecaira\*

**RESUMO:** O artigo descreve a importância do estudo da Tolerância Zero, movimento conservador surgido nos Estados Unidos e utilizado para combate à criminalidade pelo prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani. Tal movimento, ao lado do *Direito Penal do Inimigo* e do *Movimento de Lei e Ordem*, foi uma das maneiras utilizadas para incremento punitivo na pós-modernidade. Não há, por outro lado, qualquer pesquisa empírica que tenha demonstrado a efetividade da Tolerância Zero para fazer cair índices de criminalidade, como muito se alardeou. Ao contrário, muitas críticas são feitas, por ter sido este movimento chamado de racista e discriminatório.

**Palavras-chave:** Lei e Ordem. Inimigo. Intolerância. Política Criminal Tolerância zero.

**ABSTRACT:** The article describes the importance of the study of Zero Tolerance, the conservative movement emerged in the United States and used to fight crime by New York Mayor Rudolph Giuliani. Such a move, next to the Criminal Law of the Enemy and the Movement of Law and Order, was one of the ways used to increase punishment in post-modernity. There, on the other hand, any empirical research that has demonstrated the effectiveness of Zero Tolerance to bring down crime rates, how much is hype. In contrast, many criticisms are made by this movement have been called a racist and discriminatory.

**Keywords:** Law and Order. Enemy; Intolerance. Criminal Policy. Zero Tolerance.

---

\* Professor Titular de Direito Penal da Universidade de São Paulo, Livre Docente em Criminologia, Doutor e Mestre em Direito Penal, Ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Ex-Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Membro da Academia Brasileira de Ciências Criminais, Advogado em São Paulo.

## 1. Introdução

Um filho leva uma bronca do pai que taxativamente afirma que de agora em diante irá ter tolerância zero com aquelas atitudes. O político em campanha para governador promete tolerância zero com os criminosos.

Tolerância zero é uma frase usada em um variado contexto. Pode se referir a uma política criminal ou policial. Pode-se tratar da política do empregador com um gerente flagrado no cometimento de um assédio moral contra um funcionário subalterno. Pode revelar a postura que os pais terão com os filhos em função de suas atitudes. A frase virou parte do vocabulário oficial de agentes públicos, líderes de opinião, imprensa e — principalmente — políticos. O sentido é quase sempre o mesmo: *haverá um endurecimento das relações a partir de agora*. Da Austrália aos Estados Unidos. Do Brasil ao Japão. Da França à África do Sul. Sempre o sentido será o popular slogan dos políticos que falam sobre a dureza com que combaterão o crime.<sup>1</sup> Por que a expressão tolerância zero é tão persuasiva nos dias que correm? Qual a razão da expressão transpor tantas fronteiras no contexto da modernidade tardia? Pode uma política criminal no Brasil, concebido como um Estado Democrático de Direito, adotar a política de tolerância zero?

Estas são algumas das perguntas que este artigo pretende enfrentar.

## 2. A Origem de tudo

O programa de tolerância zero tem sua origem, em grande medida, em função de um famoso artigo publicado por James Q. Wilson em parceria com George Kelling, no ano de 1982, na revista norte-americana *Atlantic Montly*. O artigo intitulou-se “*Broken Windows: the police and neighborhood safety*”. A idéia central do

pensamento ali desenvolvido é o de que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar ao cometimento de crimes mais graves, em função de uma sensação de anomia que viceja em certas áreas da cidade. A leniência e condescendência com pequenas desordens do cotidiano não devem ter sua importância minimizada. Ao contrário. Não se deve negligenciar essa importante fonte de irradiação da criminalidade violenta. Esse pensamento é metaforicamente exposto com a teoria das janelas quebradas. “Psicólogos sociais e chefes de polícia tendem a concordar que se uma janela de um prédio é quebrada e não é consertada, todas as demais janelas serão imediatamente quebradas.”<sup>2</sup> A Teoria é expressada através de um interessante exemplo. Dois carros foram abandonados, sem placas, com o capô aberto em duas ruas de diferentes cidades. Uma, em Palo Alto, Califórnia. Outra no Bronx, Nova York. O carro parado no bairro do Bronx é imediatamente depenado, em não mais que 10 minutos. Os primeiros a chegar ao veículo foram pai, mãe e um filho (de uma mesma família) que levaram o radiador e a bateria. Em pouco tempo, o carro foi totalmente depredado. Em um prazo de vinte e quatro horas o carro servia de playground para as crianças. A maior parte dos vândalos estava bem vestida, e eram brancos. O carro, nas mesmas condições, estacionado em um bairro de elite em Palo Alto, não foi tocado no prazo de uma semana. O pesquisador, então, destruiu uma janela do veículo com um martelo e em poucas horas o veículo foi igualmente depenado. Isto foi feito, da mesma forma, por pessoas brancas aparentemente respeitáveis.<sup>3</sup> Segundo os autores, a explicação da diferença das posturas das comunidades explica-se pela sensação de anomia no Bronx, pela frequência com que carros são abandonados, coisas são roubadas e pela anterior experiência de vandalismos por quem conhece que ali “ninguém dá bola” para as coisas.<sup>4</sup>

Os quatro principais elementos da teoria podem ser assim resumidos: (i) Ao lidar com

<sup>1</sup> ISMAILI, Karim. Explaining the cultural and symbolic resonance of zero tolerance in contemporary criminal justice. *Contemporary Justice Review*, 2003, vol. 6. p. 256.

<sup>2</sup> WILSON, James Q. & KELLING, George L. Broken Windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Montly* (Digital edition), mar., 1982, p. 4.

<sup>3</sup> Idem, p. 4.

<sup>4</sup> Idem, p. 5.

<sup>5</sup> BELLI, Benoni. Tolerância Zero e Democracia no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 2004, p. 65.

a desordem e com pequenos desordeiros, a polícia fica mais bem informada e se põe em contato com os autores de crimes mais graves, prendendo também os mais perigosos; (II) a alta visibilidade das ações da polícia e de sua concentração em áreas caracterizadas pelo alto grau de desordem, protege os bons cidadãos e, ao mesmo tempo, emite mensagem para os maus e aqueles culpados de crimes menores no sentido de que suas atitudes não serão toleradas; (III) os cidadãos começam a retomar o controle sobre os espaços públicos, movendo-se para o centro dos esforços de manutenção da ordem e prevenção do crime; (IV) na medida em que os problemas relacionados à desordem e ao crime deixam de ser responsabilidade exclusiva da polícia e passam a envolver toda a comunidade, todos se mobilizam para enfrentar tais questões de uma forma mais integrada.<sup>5</sup>

O período de 1950 a 1973 é conhecido nos Estados Unidos como um momento de grande abundância, com marcantes crescimentos dos parâmetros sociais em termos de sociedades industrializadas. Esse período do pós-guerra deu pleno emprego à população americana, produziu condições para oferta de sucessivos aumentos salariais, assegurou segurança econômica, permitiu investimentos constantes das empresas e uma fê geral na sociedade americana. O Objetivo precípua da política penal era a reabilitação e reinserção social dos ofensores, dentro do velho sistema de controle. A crise social que se iniciara nos anos 60 (conhecida como movimento contracultural) tem, no final dos anos 70 e início dos 80, uma conseqüência voltada ao plano econômico. Sucessivas recessões, conflitos sindicais e instabilidade política provocam conseqüências sociais marcantes em grandes cidades americanas. Os índices de criminalidade passam a crescer e o velho sistema construído nos anos anteriores não mais dá conta do enfrentamento do problema criminal. Nasce, assim, uma demanda de endurecimento da guerra contra o crime.

Ao final dos anos 80 e início dos 90, Nova York tinha como prefeito um defensor da velha política criminal marcada por mais tolerância (o prefeito era David Dinkins). Em 1993, o candidato pelo Partido Republicano, Rudolph Giuliani, é eleito prefeito de Nova York, com uma plataforma clara de “endurecimento” com os criminosos e de guerra ao crime. No início de 1994, Giuliani nomeou William Bratton comissário de polícia de Nova York, com amplos poderes de enfrentamento do problema criminal. Bratton fora chefe do Departamento de Trânsito de Nova York, tendo combatido com ênfase o estado de decadência do metrô. Além disso, Bratton era defensor da teoria das “janelas quebradas” e passou a adotar tal política em todos os distritos da cidade.<sup>6</sup>

Dentre as medidas iniciais, destaca-se a sistemática da mudança de gestão. O policiamento da cidade passou a ser descentralizado, cabendo ao chefe de cada distrito policial prestar contas da redução da criminalidade. Isso passa a ser possível com a introdução de um sistema computadorizado de mapeamento dos atos criminosos (COMPSTAT da sigla em inglês: computerized mapping system). O sistema computadorizado<sup>7</sup> recebeu suporte de sistema câmeras de monitoramento externo, bem como de todo o material eletrônico necessário às informações dos computadores policiais. O papel de gerenciamento da central de informações tinha a função não só de controlar o processo interno de verificação dos crimes, mas também o de servir de condutor para a mudança interna e externa das pressões por mudança.<sup>8</sup> A idéia de produtividade e competitividade entre os distritos policiais passava a fazer parte do universo policial. O chefe do distrito estava obrigado a prestar contas de todos os seus atos e a apontar os resultados advindos de suas ações. O pilar da gestão acerca da tolerância zero foi, pois, o uso cartográfico<sup>9</sup> de estatísticas de delinqüência e avaliação constante das performances da polícia, com adicionais de

<sup>6</sup> VITALE, Alex S. Innovation and Institutionalization: factors in the development of “quality of life” policing in New York City. *Policing & Society*, vol. 15, n. 2, Jun, 2005, p. 101.

<sup>7</sup> No Estado de São Paulo, sistema assemelhado recebeu o nome de INFOCRIM, tendo sido implementado sob os auspícios da Coordenadoria de Assessoria e Planejamento (CAP) da Secretaria de Segurança Pública.

<sup>8</sup> VITALE, Alex S. Op. cit., p. 103.

<sup>9</sup> Para analisar as origens dos estudos estatísticos e matemáticos aplicados à investigação criminal, merece menção o pensamento do belga, Adolphe Quetelet, fundador da Escola Cartográfica. Para ele, havia uma regularidade dos fenômenos criminais, chegando a mencionar o postulado das relações constantes entre a criminalidade real, aparente e legal.

produtividade aos envolvidos, como se fosse a melhor empresa capitalista privada.

No que concerne às atitudes iniciais de policiamento sob a égide da política de tolerância zero, passou-se a reprimir todo tipo de desordem social, ainda que isso não significasse necessariamente um crime. As pequenas infrações do cotidiano passaram a ser coibidas. Lavadores de pára-brisas foram perseguidos. Grafiteiros foram presos. Mendigos e sem tetos foram reprimidos. Alguns foram removidos das pontes, onde haviam fixado moradia, sendo mandados compulsoriamente para abrigos da prefeitura. A prática de pular roletas no metrô deixou de ser tolerada. A prostituição e a pornografia são enfaticamente reprimidas. Policiais ficavam perto de escolas para identificar alunos gazeteiros, sendo as informações levadas para os pais e direção da escola. Até mesmo sentar-se na calçada passou a ser uma infração a ser reprimida pela polícia de Nova York.<sup>10</sup> A política de “guerra às drogas” ganha novos coloridos, com a exacerbação da repressão. Ela se dá através da postura conhecida como *stop and frisk*, mecanismo relativamente incomum nos Estados Unidos, que permitia parar os suspeitos para revistá-los com objetivo de apreensão de drogas.

Giuliani começou, com grande alarde, a divulgar a queda das taxas de criminalidade. Ele omite, no entanto, alguns dados importantes, como a queda acentuada do desemprego nesse período, em face de uma forte recuperação econômica; a estabilização e exaustão do mercado de crack; a diminuição do número de jovens, que normalmente constituem a maioria dos delinqüentes. Também omitiu que outras grandes cidades importantes americanas tiveram substancial queda de criminalidade no mesmo período, mesmo sem qualquer medida assemelhada à Tolerância Zero. Também omitiu que a criminalidade já havia caído 20% antes da aplicação da política, porquanto o pico de criminalidade já havia atingido o auge em 1990, já sendo decrescente três anos antes da política exacerbadora de Tolerância Zero.<sup>11</sup> Enquanto Nova

York propalava “recorde” de quedas das taxas de criminalidade, da ordem de 70,6% entre os anos de 1991 a 1998, San Diego, implementando uma política de policiamento comunitário, teve queda de 76,4% na taxa de homicídios, no mesmo período. Boston obteve índices assemelhados aos de Nova York, 69,3%, com uma política de envolvimento de líderes religiosos na prevenção de crimes. Outras cidades, sem qualquer política coerente pré-determinada, obtiveram índices grandes de redução. Destaque para os 61,3% de Houston e os 59,3% de Los Angeles.<sup>12</sup>

Alguns episódios inevitáveis aconteceram ao longo dos anos de implementação do programa. Entre os vários casos, podem ser destacados aqueles de brutalidade da polícia como o de Abner Louima, imigrante sodomizado com um cassetete. Ou ainda, o de Amadou Diallo, assassinado no vestibulo do prédio onde morava com 41 tiros, 19 dos quais certos. A opção da polícia era clara: atingir jovens representantes de minorias, especialmente negros, latinos e imigrantes. Passou a pesar sobre o Departamento de Polícia de Nova York a grave acusação de *race profiling*, isto é, a escolha de alvos do policiamento pela cor da pele.

Não obstante os casos comecem a se repetir, o apoio da mídia foi quase incondicional. Se o objetivo era infundir uma “certa atitude” para influir na consciência coletiva da comunidade, isso só seria possível com maciços apoios da opinião publicada. A publicidade não somente provia cidadãos e formadores de opinião com os temas principais de discussão e formas de compreender a realidade, mas também criou uma constante guerra publicitária para criar um grande concerto das agendas alternativas àquelas tradicionais.<sup>13</sup>

### 3. O significado da Política de Tolerância Zero

Na passagem da modernidade para a pós-modernidade, mudanças radicais atingiram o

<sup>10</sup> VITALE, Alex S. Op. cit., p. 110.

<sup>11</sup> SMITH, Neil. Global Social Cleansing: post liberal revanchism and the export of Zero Tolerance. Social Justice, Vol. 28, n. 3, 2001, p. 72.

<sup>12</sup> BELLI, Benoni, op. cit., p. 74/5.

<sup>13</sup> TÖRRÖNEN, Jukka. Zero Tolerance, the media, and a local community. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Vol. 5, 2004, p. 31.

relacionamento do indivíduo com outros indivíduos. Relacionamentos individuais, casamento, relação de emprego e sentido de comunidade passaram a ter, na designação de Bauman, uma liquidez em oposição à concreção anteriormente existente.<sup>14</sup> Nessa situação de incerteza ontológica, parece haver uma demanda que compense o anterior acolhimento familiar e comunitário. É que as comunidades auto-sustentadas e auto-reprodutivas são exemplos de sólidos que teriam sido liquefeitos pelo capitalismo moderno e cujas destruições teriam levado à inserção da maioria da população em uma rotina artificial, sustentada pela coação e sem sentido no que diz respeito à dignidade, mérito ou honra.<sup>15</sup> Se uma rotina comunitária é algo natural, e que produz freios a que muitos indivíduos aderem por com eles se identificarem, a rotina artificial, coativa e ligada a um trabalho sem sentido, cria um tipo de controle igualmente artificial, imposto de cima e com o qual poucas pessoas estarão dispostas a colaborar, dada a ausência de identificação com os valores que lhe subjazem. Assim, conforme se perdem os laços comunitários, fica comprometida a naturalidade e a força das instâncias de controle social informal. A perda do sentimento de segurança humana (trabalho certo e seguro, relação familiar estável, estado de bem-estar que assegure assistência em momentos de fragilidade etc.) levará muitas pessoas a solicitar uma compensação restauradora da estabilidade, de tal forma a clarear os papéis de vida comunitária. Uma das formas, dentre muitas, é o de se demarcar clara e rapidamente os limites e categorias da vida comunitária. A crença na rápida eliminação do crime e da criminalidade baseia-se em duas típicas ilusões: uma pode ser descrita como cosmética e a outra como simplificadora da realidade social.<sup>16</sup>

Na realidade, o programa de Tolerância Zero não é a única faceta desse fenômeno. Muito mais do que ser uma estratégia policial, é a expressão de um contexto em que prevalece a descrença na reinserção do egresso do sistema

punitivo, na busca da identificação das razões sociais últimas do crime, na transcendência das estruturas sociais, na superação do processo de exclusão produzido e reproduzido diariamente nas relações sociais. “É expressão, portanto, de uma oposição visceral, no dia-a-dia e no senso comum, à descoberta central de Durkheim: a de que a sociedade é mais do que a simples soma dos indivíduos que a compõem.”<sup>17</sup>

A sociedade atual passa por um processo criativo extremamente acelerado a que muitos chamaram de sociedade pós-moderna. Se a modernidade tem como tônica a industrialização, a divisão social do trabalho, a distinção do proletariado como classe que se constitui em motor da história e o nascimento epistemológico da individualidade, a sociedade pós-moderna passa por uma forma transnacional de produção, pela acentuação da concorrência no âmbito do mercado de trabalho, pela existência de um processo comunicativo global, pelo surgimento de modos transnacionais de vida, processos econômicos percebidos como globais, destruição ambiental que transcende as fronteiras territoriais de países e continentes, crises e guerras vivenciadas por todos os povos.

A esse processo que reflete o momento vivido por todos os povos de diferentes Nações, convencionou-se denominar de **Globalização**. Diante deste quadro, globalização significa “os processos, em cujo andamento os Estados nacionais vêm a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”.<sup>18</sup> A rigor, o fenômeno reflete-se na economia de maneira acentuada. “Os traços principais desta nova economia mundial são os seguintes: economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; desregulação das economias nacionais; premi-

<sup>14</sup> A obra *Modernidade Líquida* talvez seja aquela de Zigmunt Bauman que melhor expressa essa angustiada relação.

<sup>15</sup> BAUMAN, Zigmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2003, p. 33.

<sup>16</sup> TÖRRÖNEN, Jukka. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>17</sup> BELLI, Benoni, *op. cit.*, p. 76.

<sup>18</sup> BECK, Ulrich. *O que é globalização: equívocos do globalismo, respostas à globalização*. Trad. André Carone, São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999, p. 30.

nências das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismo transnacionais: o americano, baseado nos EUA e nas relações privilegiadas deste país com o Canadá, México e América Latina; o japonês, baseado no Japão e nas suas relações privilegiadas com os quatro pequenos tigres e com o resto da Ásia; e o europeu, baseado na União Européia e nas relações privilegiadas desta com a Europa de Leste e com o Norte da África.”<sup>19</sup>

Podem ser citados, dentre outras formas de expressão desse sentimento de insegurança (apropriado por uma nova direita), alguns mecanismos de exacerbação da punição, movimento comum à pós-modernidade de um mundo dito globalizado: o Direito Penal do Inimigo; o Movimento de Lei e Ordem; e a Tolerância Zero, com as várias formas de fobias raciais. Embora apresentem facetas distintas, há uma interpenetração dessas categorias, o que será objeto de análise.

No plano do direito e em particular no âmbito do Direito Penal, não se deixam de sentir os reflexos desse movimento global, ainda que com os naturais matizes continentais. A situação vivida pela Europa, com o renascimento das fobias contra estrangeiros, imigrantes e grupos étnicos não originariamente europeus, deu ensejo à criação de uma concepção denominada *Direito Penal do Inimigo*. Günther Jacobs, seu principal mentor, assevera que “denomina-se ‘Direito’ o vínculo entre pessoas que são titulares de direitos e deveres, ao passo que a relação com um inimigo não se determina pelo Direito, mas pela coação.”<sup>20</sup> Com essa premissa, ancorada na obra de Jean Jacques Rousseau, *O Contrato Social*, passa-se a constituir dois “Direitos”. Para o cidadão asseguram-se todas as garantias inerentes ao processo penal dos Estados Democráticos de Direito. Para os inimigos — e esse conceito será flexibilizado conforme as necessidades — aplica-se somente a pura e simples coação. Por mais que a idéia matizada de inimigo seja defendida, o que se estabelece é uma dualidade em que se criam **cidadãos**, reconhecidas como **pessoas**, e **inimigos**, declaradamente **não pessoas**. Assim,

inicia-se um processo de coisificação do ser que faz menção a certos seres humanos que pela ilicitude de seu ato deixam de ser considerados pessoas. Certamente que “o Estado pode privar alguém da sua condição de cidadania, porém isso não pode implicar que esteja autorizado a privá-lo da condição de pessoa, ou seja, de sua qualidade de portador de todos os direitos que assistem a um ser humano pelo simples fato de sê-lo”.<sup>21</sup> Não é necessária uma ampla reflexão para se identificar a origem desse tipo de pensamento. O combate aos atentados de 11 de Setembro justificará toda ordem de arbitrariedades contra os inimigos, sejam eles pobres, negros, árabes, imigrantes e até quem sabe — também — os terroristas. O Estado Democrático irá se travestir de Estado Gendarme, e seus objetivos passam a ser o combate do inimigo, não importa quem ele seja.

A segunda grande esfera de reação a maximizar a intervenção punitiva foi o **Movimento da Lei e Ordem**. A idéia central é dar uma resposta ao fenômeno da criminalidade com acréscimo de medidas repressivas decorrentes de leis penais. Nas duas últimas décadas crimes atrozes são apresentados pelo *mass media* e por muitos políticos como uma ocorrência terrível, geradora de insegurança e consequência do tratamento benigno dispensado pela lei aos criminosos, que, por isso, não lhe têm respeito. O remédio milagroso outro não é senão a ideologia da repressão, fulcrada no velho regime punitivo — retributivo, que recebe o nome de Movimento da Lei e da Ordem. Os defensores deste pensamento partem do pressuposto dicotômico de que a sociedade está dividida em homens bons e maus. A violência destes só poderá ser controlada através de leis severas, que imponham longas penas privativas de liberdade, quando não a morte. Estes seriam os únicos meios de controle efetivo da criminalidade crescente, a única forma de intimidação e neutralização dos criminosos. Seria mais, permitiria fazer justiça às vítimas e aos “homens de bem”, ou seja, àqueles que não cometem delitos.

<sup>19</sup>SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). Os processos de Globalização. In Globalização: fatalidade ou utopia? Porto, Edições Afrontamento, 2000, p. 35

<sup>20</sup>JACOBS, Günther. Direito Penal do Inimigo: noções e críticas. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005, p. 25.

<sup>21</sup>ZAFFARONI, Eugênio Raul. O Inimigo no Direito Penal. Rio, Ed. Revan, 2007, p. 19.

João Marcello de Araújo Júnior, logo após o advento da Lei de Crimes Hediondos, elencava as principais características desse pensamento, da seguinte forma. (i) “a pena se justifica como castigo e retribuição, no velho sentido, não devendo a expressão ser confundida com o que, hoje, denominamos retribuição jurídica; (ii) os chamados crimes atrozes devem ser punidos com penas severas e duradouras (morte e privação de liberdade longa); (iii) as penas privativas de liberdade impostas por crimes violentos não de ser cumpridas em estabelecimentos penais de segurança máxima, devendo ser o condenado submetido a um excepcional regime de severidade, diverso daquele destinado aos demais condenados; (iv) a prisão provisória deve ter o seu espectro ampliado, de maneira a representar uma resposta imediata ao crime; (v) deve haver uma diminuição dos poderes de individualização do juiz e um menor controle judicial da execução, que, na hipótese, deverá ficar a cargo, quase que exclusivamente, para as autoridades penitenciárias”.<sup>22</sup>

Tais idéias encontram eco, principalmente, na legislação de alguns Estados norte-americanos. Entre nós, vemos um preocupante avanço de tal movimento com a criminalização mais gravosa de determinadas condutas delituosas e com o aumento da repressão estatal, sem quaisquer critérios científicos. Para tanto, basta que se vejam os efeitos das famigeradas Leis *de Crimes Hediondos* e do *Regime Disciplinar Diferenciado*, unanimemente criticadas pela doutrina.

O Movimento de Lei e Ordem, associado ao pensamento de Tolerância Zero, produziram o maior índice de encarceramento que se tem notícia na história recente. O ano de 2008 inicia-se nos Estados Unidos com 2.319.258 pessoas nos cárceres, o que significa dizer que um em cada cem adultos estava encarcerado nos Estados Unidos no início de 2008.<sup>23</sup> O ensinamento dis-

ciplinar, tão importante no início do movimento de substituição das penas corporais pelo sistema prisional, não tem mais sentido na sociedade pós-moderna ou pós-fordista, porque não há mais ensinamento a propor. Resta aquilo que se denomina *warehousing*, o armazenamento de sujeitos que não são mais úteis e que, portanto, podem ser administrados apenas por meio da neutralização.<sup>24</sup> Até mesmo porque, como já se disse alhures, tem razão Bauman ao afirmar que é mais barato excluir e encarcerar pessoas de que incluí-las no processo produtivo.<sup>25</sup> O fato é que tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos os índices de encarceramento aumentaram de forma absurda, sem necessariamente um aumento dos índices de criminalidade.<sup>26</sup> Destaque-se, por exemplo, que enquanto a população brasileira aumentou cerca de 21% de 1994 a 2007 (157 milhões para 190 milhões) a população carcerária no mesmo período aumentou mais que 320%! Em 1994, ano do primeiro censo penitenciário do Brasil, a população carcerária brasileira era de 129.169 encarcerados, perfazendo um índice de 88 condenados por 100 mil habitantes. Em 2008, a população carcerária passa para 435.551 presos, com índice superior a 345 presos por 100 mil habitantes.

O Movimento de Tolerância Zero, além de ser parte do processo encarcerador, junto com os outros movimentos acima mencionados, é aquele que mais evidentemente implementa a idéia do Darwinismo Social. “Aqueles que não se encaixam na sociedade de consumo são os responsáveis pelo seu próprio destino”. O cerne de tal pensamento é que as instituições do Estado de Bem-Estar Social não poderão premiar a indolência parasitária de uma sub-classe proletária. Cortam-se os serviços públicos assistenciais ou são eles privatizados, diminuem-se os direitos trabalhistas e sociais, quebram-se os poderes sindicais, enfim, há um desmonte do Estado Social

<sup>22</sup> Os grandes movimentos da política criminal de nosso tempo — aspectos. Sistema penal para o 3º milênio. Rio, Revan, 1991, p. 70; também SHECAIRA, Sérgio Salomão & CORREA Jr., Alceu. Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciências criminais. São Paulo, RT, 2002, p. 141.

<sup>23</sup> One in 100: behind bars in America 2008. Disponível em [www.pewcenteronthestates.org](http://www.pewcenteronthestates.org) Acesso em 5/4/2008.

<sup>24</sup> GIORGI, Alessandro de. A miséria governada através do sistema penal. Rio de Janeiro, Revan, 2006, p. 15-6.

<sup>25</sup> BAUMAN, Zygmunt. O mal estar na pós-modernidade. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2003, p. 50.

<sup>26</sup> A população carcerária americana passa de 400.000 presos em 1975 para 750.000 em 1985, alcançando dois milhões ao final da década de 90. A média de encarceramento nos EUA é cinco vezes superior à Européia. Se somarmos os presos a todos aqueles que têm controle carcerário (liberados condicionais, pessoas em probation etc.) chega-se a uma população controlada de 5 milhões de pessoas! GIORGI, op. cit., p. 94.

para se ter, no lugar, um Estado Penal. Os indivíduos excluídos deixam de ser funcionais para a economia capitalista, tornando-se até mesmo obstáculo ao bom funcionamento dos negócios e do turismo. A lógica de recolher mendigos para abrigos, localizados longe das áreas mais valorizadas e freqüentadas por turistas, explica-se nesse contexto. Hordas de disfuncionais precisam ser punidos, não tanto pelos supostos efeitos dissuasórios da pena (prevenção geral), mas porque a função da pena se esgota na punição enquanto neutralização e exclusão.<sup>27</sup>

Há também, nesse eixo, a idéia de pobres negros e favelados como naturalmente propensos ao crime, aquilo que se convencionou denominar de *Race profiling*. Se for verdade que muitos pobres foram presos nos Estados Unidos, também não é menos verdade que cerca de 10% da população afro-descendente americana está sob controle penal (presos, liberados condicionalmente ou sob prova). No Brasil, o racismo tem sido identificado por inúmeros estudos, de diferentes fontes. São cruzamentos de dados que envolvem analfabetismo, média de salário percebida por brancos e negros, número de negros que têm acesso à Universidade, disparidade dos índices de mortalidade infantil, diversidade dos dados no que concerne a quantos são mortos “em confronto” com as polícias estaduais etc.<sup>28</sup> Mas parece que, mesmo hoje, os operadores do direito não se convenceram disso. Lilia Schwarcz tem curiosa observação sobre o tema. Diz que, quando pesquisas são feitas junto à população em geral, chega-se à seguinte perplexidade: pergunta: a) Você é preconceituoso? 99% das pessoas responderam **não**; b) Você conhece alguém preconceituoso? 98% das pessoas responderam **sim!**

Pode parecer que tais práticas não produzam conseqüências no âmbito do Judiciário. Ledo engano. O próprio Boletim do IBCCRIM já publicou uma pesquisa constatando tal fato: os negros têm penas mais longas e processos mais curtos (pelo fato de responderem ao processo presos, já que os magistrados concedem mais liberdades provisórias aos brancos).<sup>29</sup> De outra parte, o *race profiling* não é algo estranho ao pensamento brasileiro. Nina Rodrigues propunha, ancorado no pensamento de Garófalo, que a diferença que separava as raças inferiores e superiores era determinada pela intensidade com que os sentimentos de piedade e probidade estavam presentes. Portanto, para que um povo pudesse vir a participar democraticamente das escolhas políticas e sociais e viesse a ser considerado como agente político no âmbito de um processo democrático, era indispensável que ele formasse uma agremiação social muito homogênea, chegada a um mesmo grau de cultura mental média.<sup>30</sup> Não por outra razão chegou a propor diferentes códigos penais para as diferentes raças brasileiras. Esse movimento racista explícito encontrará guarida no Congresso Brasileiro de Eugenia<sup>31</sup>, de 1929. Lá, Renato Kehl e Miguel Couto chegaram a insistir em medidas restritivas à entrada de mão-de-obra asiática no Brasil, tendo a firme oposição de Roquete-Pinto, que entendia que a questão brasileira era uma questão de higiene e não racial.<sup>32</sup>

O tema suscitou inúmeras abordagens, inclusive literárias. Monteiro Lobato, conhecido escritor de livros infantis, em um de seus livros menos conhecidos, *O choque das raças ou o*

<sup>27</sup> BELLI, Benoni, op. cit., p. 79.

<sup>28</sup> Alguns desses dados podem ser verificados em SHECAIRA, Sérgio Salomão & CORRÊA JR., Alceu. Teoria da Pena, São Paulo, Ed. RT, 2002, págs. 410 e seguintes.

<sup>29</sup> “Os resultados da pesquisa são incontestáveis em apontar a maior punibilidade para negros, tanto se considerarmos a sua progressiva captação e manutenção pelo sistema (mais condenados do que indiciados), como se levarmos em conta a categoria prisão no processo: além de serem mais presos em flagrante (do que indiciados por portaria, como a maioria branca), seus processos correm num prazo menor, o que é indicativo de maior incidência de prisão processual”. LIMA, Renato Sergio de et alii, Raça e Gênero no funcionamento da justiça criminal. Boletim do IBCCRIM, nº 125, abr/2003, p. 4.

<sup>30</sup> DUARTE, Evandro Charles Piza. Criminologia e Racismo. Curitiba, Juruá Ed., 2006, p. 327.

<sup>31</sup> O termo eugenia foi criado por Francis Galton (eu: boa; genus: geração) e visava a proibir casamentos inter-raciais para conduzir à melhoria das raças. Tal pensamento teve inúmeras repercussões no plano legal, especialmente nos Estados Unidos da América, com a adoção da castração química. O assunto, submetido à Suprema Corte Americana, no ano de 1927, encontrou a decisão da lavra no Juiz Oliver Wendell Homes Jr, que autorizou a esterilização da jovem Carrie Buck para que não viesse a existir mais gerações de degenerados e imbecis. Sobre o tema: BLACK, Edwin. A guerra contra os fracos: a eugenia e a campanha norte-americana para criar uma raça superior. São Paulo, Ed. A Girafa, 2003, p. 134/5.

<sup>32</sup> SCHARCZ, Lilia Moritz. O Espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil — 1870 a 1930. São Paulo, Cia das Letras, 2001, p. 96.



*presidente negro*, publicado em 1926, três anos antes do Congresso Brasileiro de Eugenia, afirmava, em uma trama futurista que se passaria em 2.228, que “os três pesos mortos, responsáveis pelos males do mundo que sobrecarregavam a sociedade, haviam sido eliminados: o vadio, o doente e o pobre. Em vez de combatê-los com o castigo, o remédio e a esmola, adotaram-se três medidas distintas, respectivamente: a eugenia, a higiene e a eficiência.”<sup>33</sup>

A identificação racial é evidentemente perceptível na atividade policial. O critério supostamente objetivo nas abordagens feitas nas cidades brasileiras para identificação dos “suspeitos” nada mais é do que o resultado da perspectiva de discriminação quando se faz a associação de pobres, negros e favelados como propensos ao crime. A visão de que a violência do Estado é aceitável, quando diferencia trabalhadores e bandidos, é o claro resultado racial de uma proposta de políticas de Tolerância Zero. Assim como a identificação dos imigrantes negros e árabes significa a escolha de um antagonista imaginário do **Direito Penal do Inimigo**, a adoção de políticas discriminatórias da Tolerância Zero tem os seus próprios inimigos: pobres, negros e imigrantes.

O sucesso no Brasil da política de Tolerância Zero, especialmente quando se está diante de políticos em véspera de eleições, não pode ser visto como uma mera adaptação daquele discurso. A influência norte-americana possibilita inserir nas práticas tupiniquins de violência desmedida contra as classes populares, pobres, negros, favelados, um novo discurso dotado de credibilidade e reconhecimento mundial. A suposta aura de credibilidade, a mística de eficiência em torno dos “modernos” instrumentos da política consagrada em Nova York, autoriza os políticos locais a legitimarem as práticas de violência contra as classes de baixa renda. Tem-se, pois, um adicional na defesa de políticas de segurança pública voltadas exclusivamente para a repressão dirigida aos alvos tradicionais: os criminosos de sempre.

#### 4. Tolerância Zero e Política Criminal no Brasil: notas conclusivas

No caso brasileiro, seria admissível, a adoção de uma política de Tolerância Zero? A resposta só pode ser **não**. A popularidade desse programa oculta uma questão central. Toda política dessa natureza, que produz mais encarceramento, aprofunda as desigualdades vivenciadas pelos grupos perseguidos. É de fácil compreensão a constatação do aprofundamento da pobreza em decorrência do encarceramento. “Ora, a prisão só contribui para intensificar a pobreza e o isolamento: 60% dos que deixam a prisão são desempregados, comparados com 50% dos que entram; 30% não são ajudados nem atendidos por ninguém; mais de 25% não dispõem de dinheiro para arcar com as despesas ao serem soltos, e um em oito não tem moradia ao sair da prisão.”<sup>34</sup> O impacto danoso do encarceramento não age apenas sobre o detento, mas também, e de modo mais insidioso e injusto, sobre a sua família: deterioração da situação financeira, desagregação das relações de amizade e vizinhança, enfraquecimento de vínculos afetivos, distúrbios na escolaridade dos filhos e perturbações psicológicas graves decorrentes do sentimento de exclusão aumentam o fardo penal imposto aos pais e cônjuges de detentos.<sup>35</sup>

Política criminal (qualquer que seja) é uma espécie do gênero das políticas públicas. O substantivo *política*, acrescido do adjetivo *pública*, expressa o projeto dos programas de ação governamentais utilizados para a realização de objetivos sociais relevantes.<sup>36</sup> Há políticas públicas direcionadas à saúde, à educação, ao transporte urbano, ao desenvolvimento tecnológico ou ao preparo da infra-estrutura. Isso sempre significa uma forma de intervenção na realidade.

No âmbito das políticas públicas relativas à criminalidade, podem existir as que articu-

<sup>33</sup> DIWAN, Pietra. Raça Pura: uma história da eugenia no Brasil e no mundo. São Paulo, Ed. Contexto, 2007, p. 108/9.

<sup>34</sup> WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. Revista de Ciências Sociais, vol. 47, n° 2, 2004, p. 221.

<sup>35</sup> Op. cit., p. 221.

<sup>36</sup> As políticas públicas são ferramentas que servem para dar vigência às funções estatais frente à demanda social, segundo Edgardo A. Amaya Córbar y Ricardo Vladimir Montoya Cardoza. Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador, 1ª ed., San Salvador, Fespap Ediciones, 2005, p. 4/5, apud Saenz, Fabiana Eduardo, Política Criminal e limite étario de responsabilidade penal, trabalho inédito.

lam política social de prevenção à violência com políticas criminais propriamente ditas. Na prevenção da violência, foca-se a melhoria de vida da população lato sensu. Uma boa política de emprego, com capacitação profissional e educacional — associada às políticas sociais de diminuição das diferenças sociais e regionais — é forma de diminuição da criminalidade. Acesso à cidadania — só concebível se pensarmos em política para cidade e o cidadão, seu habitante — é algo que se pode conseguir com articulação de União, Estados e Municípios. Os projetos que utilizam o instrumental existente nas cidades, com a utilização de quadras, bibliotecas, jardins etc. das escolas públicas, municipais ou estaduais, nada mais é do que a extensão das ferramentas pedagógicas destinadas ao ensino para a prevenção da criminalidade através da utilização do concerto entre Estado e comunidade. Recentemente, o governo federal lançou um programa bastante compreensivo de segurança pública, denominado, PRONASCI, que articula as políticas preventivas de violência com políticas criminais. Que articula o controle formal com o informal.

Entende-se por política criminal, definida desde Von Liszt, como o *conjunto sistemático dos princípios fundados na investigação científica das causas do crime e dos efeitos da pena, segundo os quais o Estado deve levar a cabo a luta contra o crime por meio da pena e das instituições com estas relacionadas*<sup>37</sup> ou como entendemos: *Disciplina que estuda as estratégias estatais para atuação preventiva da criminalidade, e que tem por finalidade estabelecer a ponte eficaz entre a criminologia, enquanto ciência empírica, e o direito penal, enquanto ciência axiológica*.<sup>38</sup>

A política criminal de um país pode sofrer alterações conforme o ato constitutivo básico em determinado momento. É assim que a Constituição Federal, por ser dirigente, estabeleceu o norte da tônica da intervenção admissível no Estado Democrático de Direito. Observe-se que

estamos sob a égide de uma Constituição dirigente, garantista e programática. Não importam as modificações havidas com a pós-modernidade — que em grande parte questionaram conquistas sociais e políticas do Estado Democrático de Direito — pois, nas candentes palavras de J. J. Gomes Canotilho, “os filhos não se enjeitam. Crescem, reproduzem-se e morrem como qualquer mortal. Cabe, pois, explicar *per summa capita*, a atual situação do dirigismo e programaticidade constitucionais.”<sup>39</sup> Quer isso dizer que a estrutura medular, a espinha dorsal do Estado só se modifica com a modificação de sua Constituição. Não obstante todas as modificações havidas pós-88, este fato, entre nós, não aflorou. Por isso entende-se que a perspectiva de “Construção de uma sociedade solidária e justa (art. 1º, I) que quer erradicar a pobreza e a marginalização” (art. 3º, III) alça a política criminal a não mais exercer um papel de auxiliar do direito penal, mas sim de transcendência face à própria dogmática. Veja-se que a política criminal passa a ser, nos termos do art. 64 da LEP, em seus diversos incisos, a tarefa do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária — CNPCP — compreendendo, dentre outras: estimular a pesquisa criminológica; propor políticas criminais de prevenção do delito; sugerir metas e prioridades da política criminal e penitenciária (penal), conforme art. 64, incisos I, II e III.

Se for verdade que políticas radicais e intransigentes — como *Tolerância Zero, Movimento da Lei e Ordem, Direito Penal do Inimigo* — induzem à uma intensificação da pobreza, como se entende que induzem, por contrariedade constitucional aos artigos 1º, I e 3º, III, não há que se admitir seja ela implementada na perspectiva do Estado Democrático de Direito.

De outra parte, superada a visão da inconstitucionalidade da política de Tolerância Zero, talvez se devessem precisar as acepções que a palavra tolerância comporta. A idéia de tolerância traduz a tendência a admitir, nos outros, maneiras de pensar, de agir e de sentir diferentes

<sup>37</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. Questões fundamentais do direito penal revisitadas. São Paulo, Ed. RT, 1999, p. 24.

<sup>38</sup> Para Mireille Delmas-Marty é o conjunto de métodos com os quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal, conforme Modelos e movimentos atuais de política criminal, Rio, Ed. Revan, 1992, p. 19.

<sup>39</sup> COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). Canotilho e a Constituição dirigente. Rio de Janeiro, Renovar, 2005, p.4 (da resenha inicial).

ou mesmo diametralmente opostas às nossas. A idéia de tolerância nasceu e se desenvolveu no terreno das controvérsias religiosas. Dessa origem dos litígios religiosos, passou para o plano das controvérsias políticas e ideológicas. Foi ela o princípio inspirador do Estado Liberal e também o é no que concerne ao Estado Democrático de Direito.<sup>40</sup> Não obstante a idéia de tolerância comportar uma perspectiva cristã que indica uma regra de convivência, o que só se obtém com respeito, as duas palavras traduzem acepções distintas. A idéia de tolerância “é entendida em sentido limitativo, como aceitação, por razões de conveniência, de um erro. Ao passo que respeito é dirigido àquilo que se considera um bem, a tolerância é exercida perante aquilo que se considera um mal, mas que por razões de prudência não se impede, ainda que se possa impedir”.<sup>41</sup>

No âmbito das idéias, no entanto, nasce uma visão de todo sustentável a defender a tolerância como um respeito pela consciência alheia. A distinção entre a tolerância em sentido negativo, como pura aceitação do erro, e tolerância em sentido positivo, como respeito pela consciência alheia dá-nos algo a pensar em qual será o limite da intolerância. No mundo atual não há sociedades absolutamente intolerantes como não há sociedades absolutamente tolerantes. O núcleo da idéia de tolerância é o reconhecimento do igual direito a conviver que se reconhece a doutrinas opostas.<sup>42</sup> Ou, em outras palavras, todas as idéias devem ser toleradas, menos aquelas que negam a idéia mesma de tolerância. Parafrazeando Santo Agostinho, quando dizia *odeia o pecado, mas ama o pecador*, podemos dizer hoje: *odeia a intolerância, mas tolera o intolerante*. Ou, como asseverou o Editorial do Boletim do IBCCRIM, de março de 1997, nº 53, p. 2, quando se pensou em implantar uma política de Tolerância Zero na cidade de São Paulo, já em seu título garrafal: **INTOLERÂNCIA: NOTA ZERO!**

## BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de. Os grandes movimentos da política criminal de nosso tempo — aspectos. *Sistema penal para o 3º milênio*. Rio, Revan, 1991.
- BAUMAN, Zigmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar na pós-modernidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2003.
- BECK, Ulrich. *O que é globalização: equívocos do globalismo, respostas à globalização*. Trad. André Carone, São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999.
- BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e Democracia no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 2004.
- BLACK, Edwin. *A guerra contra os fracos: a eugenia e a campanha norte-americana para criar uma raça superior*. São Paulo, Ed. A Girafa, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Elogio da Serenidade e outros escritos morais*. São Paulo, Ed. Unesp, 2002.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro, Renovar, 2005.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Modelos e movimentos atuais de política criminal*, Rio, Ed. Revan, 1992.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo, Ed. RT, 1999.
- DIWAN, Pietra. *Raça Pura: uma história da eugenia no Brasil e no mundo*. São Paulo, Ed. Contexto, 2007.
- DUARTE, Evandro Charles Piza. *Criminologia e Racismo*. Curitiba, Juruá Ed., 2006.
- GIORGI, Alessandro de. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro, Revan, 2006.

<sup>40</sup> Basta que se veja que dentre os fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito, estatuído no art. 1º da Constituição de 88, está o pluralismo político, cuja essência aponta para a tolerância de opostos.

<sup>41</sup> BOBBIO, Norberto. *Elogio da Serenidade e outros escritos morais*. São Paulo, Ed. Unesp, 2002, p. 150.

<sup>42</sup> Op. cit, p 153.

ISMAILI, Karim. Explaining the cultural and symbolic resonance of zero tolerance in contemporary criminal justice. *Contemporary Justice Review*, 2003, vol. 6.

JACOBS, Günther. *Direito Penal do Inimigo: noções e críticas*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005.

LIMA, Renato Sergio de et alii, *Raça e Gênero no funcionamento da justiça criminal*. Boletim do IBCCRIM, nº 125, abr/2003.

One in 100: behind bars in America 2008. Disponível em [www.pewcenteronthestates.org](http://www.pewcenteronthestates.org)

SAENZ, Fabiana Eduardo. *Política Criminal e limite étario de responsabilidade penal*, trabalho inédito de mestrado defendido na Universidade de São Paulo.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). *Os processos de Globalização*. In *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto, Edições Afrontamento, 2000.

SCHARCZ, Lilia Moritz. *O Espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil — 1870 a 1930*. São Paulo, Cia das Letras, 2001.

SHECAIRA, Sérgio Salomão & CORREA Jr., Alceu. *Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciências criminais*. São Paulo, RT, 2002.

SMITH, Neil. Global Social Cleansing: post liberal revanchism and the export of Zero Tolerance. *Social Justice*, Vol. 28, n. 3, 2001.

TÖRRÖNEN, Jukka. Zero Tolerance, the media, and a local community. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol. 5, 2004.

VITALE, Alex S. Innovation and Institutionalization: factors in the development of “quality of life” policing in New York City. *Policing & Society*, vol. 15, n. 2, Jun, 2005.

WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, nº 2, 2004.

WILSON, James Q. & KELLING, George L. Broken Windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly* (Digital edition), mar., 1982, p. 4.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. *O Inimigo no Direito Penal*. Rio, Ed. Revan, 2007.