

## TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS: E SE A PEDRA VEM DE DENTRO?

Jacinto Nelson de Miranda Coutinho

06/03/2015

"Se não formos capazes de viver inteiramente como pessoas, ao menos façamos tudo para não viver inteiramente como animais"

Saramago, 2002, p. 119

### Introdução

Tem-se indagado, com seriedade, no seio do Movimento Antiterror, as reais causas — para além dos interesses politiqueros que saltam aos olhos — da insistência na construção de uma legislação de pânico para o Brasil, denegando-se a Constituição da República. Que são multifárias poucos duvidam mas, sem dúvida, resplandece dentre elas a ingênua adoção de um pensamento marcado pela política da Tolerância Zero e sua matriz ideológica, a chamada Broken Windows Theory (Teoria da Janelas Quebradas), invencionice americana vendida aos incautos como panacéia no mercado da segurança pública mundial. Faz-se, todavia, tão-só um mise-en-scène e, sendo matéria mercadológica, alguns haverão de pagar a conta, naturalmente.

Muitos dos argumentos, porque destinados a mexer com o imaginário, não são de hoje: "A mínima desobediência é castigada e o melhor meio de evitar delitos graves é punir muito severamente as mais leves faltas". Este trecho de Vigiar e Punir, de Michel Foucault (1987, p. 257), não fala da Nova York do auge da Tolerância Zero, tampouco do Brasil desejado por muitos no futuro próximo ou no presente corrente. É ambientada em 22 de janeiro de 1840, em Mettray, a prisão juvenil mais rigorosa da França daqueles tempos.

Em julho de 1994, o prefeito recém-eleito de Nova York, Rudolf Giuliani, e seu chefe de polícia, William Bratton, começaram a implantar uma estratégia de policiamento baseada na manutenção da ordem, enfatizando o combate ativo e agressivo de pequenas infrações — a grande maioria, quando muito, meros atos desviantes, como estudados na criminologia — contra a qualidade de vida, como pichação, urinar nas ruas, beber em público, catar papel, mendicância e prostituição. A política, que ficou conhecida como "a iniciativa de qualidade-de-vida" (quality-of-life initiative), foi baseada nos escritos e estudos de James Q. Wilson, George L. Kelling e Wesley G. Skogan. Os dois primeiros são autores do artigo "Broken windows: the police and neighborhood safety", publicado na edição de março de 1982 do periódico Atlantic Monthly. O último foi autor, em 1990, de um estudo (Disorder and decline: crime and the spiral decay in american neighborhoods) que amparou a teoria.

Já se tinha, porém, uma experiência anterior do modelo. Em junho de 1992, a cidade de Chicago implantou um decreto de vadiagem antigangues proibindo cidadãos de se reunirem em público "sem nenhum propósito aparente". Não obedecer tal disposição implicava no pagamento de uma multa de até US\$ 500,00, ou prisão por até seis meses, ou prestação de serviços à comunidade até 120 horas, ou todas as três penas combinadas (§8-4-015 do Código Municipal de Chicago). No período de 1993 a 1995, foram expedidas mais de 89.000 ordens de dispersão e foram presas mais de 42.000 pessoas sob a vigência do decreto. A festa discriminatória acabou quando a Suprema Corte declarou, em 1999, inconstitucional (*unconstitutionally vague*) referido decreto, no caso *City of Chicago v. Morales* (527 U.S. 41).

Em Nova York, a iniciativa produziu de 40 a 85 mil (dependendo da estatística) novas prisões — pelas tais infrações menores — no período de 1994 a 1998 (Estado de Nova York, Relatório da Divisão de Serviços de Justiça Criminal de 2000). Para lembrar o frenesi punitivo, basta saber que na disputa para a Prefeitura da cidade em 1993 (*David Dinkins versus Rudolf Giuliani*), o tema central sobre a segurança girou em torno dos *squeegeemen*, aqueles "garotos perigosos" que jogam água no vidro dos carros quando estão parados, lavam-nos e, depois, pedem dinheiro. Ora, isso é pura hipocrisia, não fosse antes canalhice porque se sabia de antemão o que se queria ouvir.

De qualquer forma, esses dois exemplos servem para demonstrar uma política de manutenção de ordem que emergiu nos anos 80, focada a partir do maior contato da polícia com o cidadão, tudo como um modo de criar e manter a ordem e assim diminuir a quantidade de crimes graves. O modelo original era o inglês *community policing* (polícia comunitária; polícia de proximidade).

Assim, a base de tal política é o policiamento comunitário, que vem acrescido de fiscalização ativa e Tolerância Zero; todas idéias que têm como mentor intelectual a Nova Escola de Chicago (que substituiu a antiga Escola, formada por Guido Calabresi, Ronald Coase, Richard Posner e outros, nas décadas de 60 e 70), a qual se fundamenta nas normas sociais, muito próximo do pensamento de Emile Durkheim, em especial nas significações sociais capazes de alterar a sociedade em si.

Tolerância Zero, enfim, é "incarceration mania", a mudança do *welfare state* (perto do qual nunca se passou no Brasil) para o *penal state* (Garland, 1996 e 2001; Becket, 1997; Caplow e Simon, 1998; Wacquant, 2001). Parafraseando os discípulos da teoria, mas agora contra ela, faz-se hora de restabelecer a ordem nesse caos de ignorância e absurdos.

O caminho da manutenção da ordem

A Broken Windows Theory foi articulada no artigo supracitado de James Wilson e George Kelling, sendo baseada na premissa de que "desordem e crime estão, em geral, inextricavelmente ligadas, num tipo de desenvolvimento seqüencial" (Wilson e Kelling, 1982, p. 31). Segundo eles, pequenos delitos (como vadiagem, jogar lixo nas ruas, beber em público, catar papel, e prostituição), se tolerados, podem levar a crimes maiores. A idéia não é complexa e faz adaptação do ditado popular "quem rouba um ovo, rouba um boi" (Wacquant, 2001, p. 25): se um criminoso pequeno não é punido, o criminoso maior se sentirá seguro para atuar na região da desordem. Quando uma janela está quebrada e ninguém conserta, é sinal de que ninguém liga para o local; logo, outras janelas serão quebradas.

É, em suma, de se fazer prevalecer a ordem sobre a desordem; porque os desordeiros estão contra os ordeiros. As pessoas desordeiras incluem "pessoas não respeitáveis, turbulentas ou imprevisíveis: catadores de papel, bêbados, viciados, adolescentes arruaceiros, prostitutas, vadios e os perturbados mentais" (1982, p. 30). São — acredite-se, se for possível — os "bêbados fedorentos" e os "pedintes inoportunos" (1982, p. 34).

Nós contra eles, num verdadeiro labelling approach (etiquetamento) antecipado: os desordeiros de dentro precisam ser controlados; os de fora, excluídos. De acordo com o artigo, são os "forasteiros" ou "estranhos" que cometem crimes (1982, p. 36). Os "regulares", por sua vez, tendem a não causar problemas. Controlando os desordeiros, prendendo-os, excluindo-os, o problema estará resolvido. A ordem voltará a reinar e o crime desaparecerá.

Tudo é muito ingênuo, mas é esta a idéia, sem mais. O problema é nela crer!

Um empirismo de falsas premissas

A espetacular queda do crime em Nova York é apontada como prova irrefutável de que a teoria funciona. Entretanto, ela diz muito pouco, senão nada, sobre a Broken Windows Theory. Basta ver que outras grandes cidades ao longo dos EUA experimentaram uma queda notável da criminalidade ao longo dos anos 90. Muitas delas — incluindo Boston, Houston, Los Angeles, St. Louis, San Diego, San Antonio, San Francisco e Washington, D.C. — com índices maiores que os de Nova York, sem que tivessem implementado a mesma política. Nova York teve uma queda de 51% na taxa de homicídios no período de 1991 a 1996; Houston, 69%; Pittsburgh, 61%; Nova York ficou em quinto lugar (Joanes, 1999, p. 303). O que é marcante é que nenhuma dessas cidades implantou a política Wilson e Kelling. Algumas, aliás, fizeram o contrário.

Entretanto, a taxa de homicídios em Nova York vem aumentando desde 1998, de 633 para 671 em 1999, um acréscimo de 6% (Relatório Preliminar Anual Uniforme de Crimes, 1999, p. 5).

Mais importante, todavia, é notar que a política de Tolerância Zero não foi a única implantada em Nova York, sendo que outros fatores contribuíram para a queda nos índices de crimes no período de 1993 a 1998: a duplicação do número de policiais nas ruas; a mudança no consumo de crack para heroína; um orçamento do NYPD de 2,6 bilhões de dólares; condições econômicas favoráveis nos anos 90; novos sistemas computadorizados; a queda no número de jovens de 18 a 24 anos e a prisão de grandes gangues de traficantes (Karmen, 1996; Fagan, Zimring e Kim, 1998; Butterfield, 1998).

Por outro lado, a fundamentação empírica da teoria surge da aceitação plena do estudo precitado de Wesley Skogan, no qual foram aplicados cinco testes, dos quais quatro não vinculam em absoluto a desordem e o crime. Estatisticamente — e só por isso —, não é apto a fundamentar qualquer teoria, ainda mais se se considerar que no quinto estudo (talvez o único aproveitável, vinculando desordem e roubo), foram incluídos cinco bairros de Newark (cidade objeto da pesquisa, onde quarenta foram pesquisados), que, se excluídos, a imprestabilidade restaria patente (Harcourt, 2003, p. 78).

Por que, então, a sedução pelas provas "irrefutáveis" de que a teoria foi a responsável pelo que aconteceu em Nova York, se os dados indicam o contrário?

Pessoas desordeiras, não respeitáveis e imprevisíveis

O que é ordem? O que é desordem? Se a linha é tão clara quanto os mentores da Broken Windows dizem, por que a arbitrariedade que insistem chamar discricionariedade, embora não se amolde ao conceito usual (Giannini, 1970, vol. I, p. 485; Piras, 1964, p. 477): taking informal or extralegal steps (tomando medidas informais ou extralegais) — policial é tão necessária? A regularidade — ordem — nas ruas depende da prática irregular — *rectius*: ilegal — da polícia? Regularidade, obviamente, somente nas escolhas dos suspeitos.

O embasamento da teoria sobre as duas categorias — ordem e desordem — também diz muito pouco. Aos criadores da Broken Windows, a última quer dizer que o bairro perdeu as rédeas e que se não preocupa com o crime. Ela, porém, como se sabe, pode ter muitos significados, afora o pregado por Wilson e Kelling: uma greve, um evento artístico, um estilo de vida alternativo, um local de vendas; ou pode significar somente pobreza, desemprego e desespero. O bairro pode, por outro lado, não perder as rédeas, desde que comandado por Dom Corleone, como no Poderoso Chefão, de

Mario Puzo/Francis Ford Coppola; ou um bicheiro; ou um traficante (Dadinho/Zé Pequeno, em Cidade de Deus, de Paulo Lins/Fernando Meirelles).

Por outro lado, uma comunidade "ordeira" pode ter outros significados: presença forte da criminalidade — mais ordem que usar terno e gravata, com colarinho branco, impossível —, da máfia, de pontos de tráfico de drogas, de locais de prostituição, de criminosos, enfim, que não querem chamar a atenção para si; ou, aqui também, riqueza, presença da polícia e, por óbvio, como querem eles, brutalidade policial.

A ordem, portanto, seria um conceito natural, orgânico, criando assim uma nítida separação entre ordeiros e desordeiros, seguidores da lei e criminosos.

Ora, as categorias em si podem ser produto dos mesmos processos de punição que, pelo avesso, "legitimam a sociedade". É desnecessário dizer que, com os esclarecimentos do labelling approach (teoria do etiquetamento), é elementar que essas punições acabam criando as categorias (Baratta, 2002, p. 85 e segs.). Para tanto, basta ler um pouco de Juarez Cirino dos Santos, Alessandro Baratta, ou ouvir um tanto de Racionais MC's.

Aqui um dos problemas: a Broken Windows somente cria essas categorias para delas se utilizar. Não se preocupa, porém, com a reabilitação, dado que propõe a punição pela punição: o homem como objeto de demonstração exemplar (Roxin, 1997, p. 176 e segs.). Punindo o desordeiro, estar-se-ia estabelecendo um padrão, uma norma social com o recado do que é certo e do que é errado e de que este último não é aceitável numa sociedade "normal". Isso poderia ter, como argumento, alguma validade — mas não tem! — se houvesse perfeita transmissão e, nela, recepção, o que não ocorre nos EUA e muito menos no Brasil, onde a estatística oficial garante a presença, para começar, de dezessete milhões de analfabetos.

A política de Tolerância Zero, símbolo maior da Broken Windows, é marcada pelo excesso do soberano e desumanidade das penas; um funcionalismo bipolar, um tudo ou nada; culpado ou inocente; um sistema binário, muito a gosto de uma pós-modernidade reducionista e maniqueísta.

Basta lembrar que nos EUA diversas cortes e juízes têm aplicado penas mais que vexaminosas. Um jornal de Tacoma noticiou que uma pessoa condenada por furtar carros foi obrigada a andar com uma camisa dizendo "Sou um ladrão de carros"; um homem condenado em Ohio por importunar sua ex-mulher foi condenado a deixá-la cuspir em sua face (Polner, 2000; Deardoff, 2000a e 2000b). Não é de se estranhar que Dan Kahan, um dos maiores apóstolos atuais da Tolerância Zero, apoie abertamente a idéia (Kahan, 1996 e 1998, p. 615). Afinal, para ele, lei boa é a de talião, felizmente já superada pelo grau de civilidade alcançado no mundo ocidental; e

porque ninguém pode atirar a primeira pedra, mormente em estruturas de hiperinflação legislativo-penal.

A Broken Windows Theory, assim, não prega a reforma do "desordeiro", mas tão-só sua punição, sua exclusão. Julga-o não somente por dar a ele um antecedente criminal, tampouco por condená-lo, mas por tornar o indivíduo alguém que precisa ser controlado, removido e observado. A categoria do "desordeiro" permite a Tolerância Zero, e esta o abuso do Estado e a barbárie do Soberano. A desordem do Estado, enfim, garante a ordem. A violência policial é necessária; um meio para um fim maior.

Os bêbados, os catadores de papel, os flanelinhas, entre outros, são as verdadeiras ameaças, os "projetos de Fernandinho Beira-Mar", dos quais se deve dar cabo agora, antes que virem coisa pior. Acaba-se com eles e se acaba com os estupros, com os roubos, com os homicídios.

O perigo de tal afirmação — não fosse a ingenuidade — é evidente, na medida em que transforma o guri da esquina (que está lá ao invés de estar na escola, maldito!) em um maníaco do parque; o mendigo que dorme sob a marquise (porque quer, obviamente!) em uma ameaça para a sociedade (quem não dorme melhor quando não vê um mendigo em tais condições?!). Os pedintes, então, enojam, assustam, enchem todos de medo: fazem com que se saia das ruas e se fique trancado em casa. E o medo, como que numa osmose criminosa, é percebido pelos ladrões-desordeiros, que passam a roubar; um círculo vicioso do apocalipse da desordem: desordem gera medo, medo gera crime, crime gera desordem. É o reino, por evidente, da manipulação das premissas. É a filosofia Caco Antibes aplicada ao Direito!

Efetuar tal maniqueísmo é somente mais uma forma — se é que isso é possível — de dividir e estratificar a sociedade, causando mais males do que se tem. É, além, mais uma forma de liberar aquilo que, falando desde o inconsciente, produz medo: "dentro de nós há uma coisa que não tem nome, essa coisa é o que somos" (Saramago, 2002, p. 262).

De outra parte, a Broken Windows Theory prega uma atividade maior do policial e o uso do seu "bom senso inerente", que deve perceber as situações e ponderá-las, tudo para manter a ordem. De bom senso se sabe desde Descartes; inclusive sobre a sua indeterminação. Eis por que v.g. um homem de terno e gravata dormindo na rua gera a conclusão de que está doente ou estafado; um maltrapilho, por outro lado, tende a produzir a imagem de estar criando a desordem e gerando homicídios, embora disso possa ele nada saber. Eis por que para se manter a ordem são necessárias leis "abertas", "generosas" (Hobbes?), que permitam ao "bom homem" prender um grupo de negros que conversa na rua sem motivo aparente ou um bêbado cantarolando

pelas ruas da cidade. Nas palavras de um "bom" policial, a tática é: "we kick ass" (a gente bota prá quebrar).

Quando Kelling e Wilson se referem à desordem, obviamente dizem sobre ela nas ruas; não nos distritos policiais ou nos camburões.

A ineficiência do Estado: Tolerância Zero

Ficou evidente que todas as preocupações dos corifeus e apóstolos da Broken Windows Theory se resumem à ordem e sua manutenção. Entretanto, é por demais ingênuo (embora a proposta possa ser uma representação narcísea) pensar que ao tirar a criança do semáforo e o mendigo da rua o problema estará resolvido. O que acontece com eles depois disso — afinal, o raciocínio é simples: se eles não estão lá, é porque não existem — não é problema dos "teóricos". Do ponto de vista intelectual, beira-se à fraude.

Enquanto a postura do Estado for neoliberal, assumindo o "ter" como prioridade ao "ser", estará o mundo fadado à proliferação de teorias impossíveis de verificação e ineficazes desde o próprio nascimento. Basta pensar que se tem um Estado Mínimo e para fazer viva a Tolerância Zero é preciso um Estado Máximo. Há uma contradição — diria Aristóteles: algo não pode ser e não ser ao mesmo tempo — e, com segurança, a verdade fica fora.

De resto, a inconstitucionalidade do pregado pela Broken Windows Theory salta aos olhos. Ora, a CR diz que deve haver — e há — infrações de menor potencial ofensivo, demarcando, para não deixar dúvida, a legalidade. Afirmar o contrário, como quer a dita teoria, passando uma tábua rasa sobre todas as infrações, para considerar a mendicância igual ao homicídio — pior: a causa dele! —, afronta os mais mezinhos princípios estabelecidos por uma já sofrida Carta.

A saída não é tão obscura quanto parece, ou quanto querem fazer parecer: um Direito Penal mínimo, verdadeiramente subsidiário e que atenda à Constituição (que segue e deve seguir dirigente); educação e saúde para todos: como exigir do mendigo que "seja educado, não atrapalhe e não feda", se não se dá a ele sequer ensino e saneamento básico? É hipócrita dizer, afinal, que "todo mundo tem o direito de dormir embaixo da ponte". Abalou-se, na estrutura, a ética, sem a qual em perigo está a própria democracia.

Claro, tais propostas vão de encontro ao que existe de mais sagrado na política da Terra Brasilis: o voto, símbolo maior da perpetuação das capitâncias hereditárias e motor de arranque de quase todas as idéias. Enquanto os apóstolos da Tolerância Zero não entenderem que ela deve alcançar — isso sim — a corrupção, com a má-fé e o mau uso do dinheiro público, continuar-se-á vivendo nesta terra encantada de

valores e moral em que Alice nos conduz; de imbrólios retóricos. Isso eles não entendem, ou não querem entender. Não querem perceber que quando alguém de dentro quebra as janelas, pouco resta a fazer com os que estão lá fora (aliás, a pedra cai na cabeça deles!).

---

Notas e Referências:

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*, trad. de Juarez Cirino dos Santos, 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BECKET, Katherine. *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*, New York: Oxford University Press, 1997.

BUTTERFIELD, Fox. "Reason for dramatic drop in crime puzzles the experts", in: *New York Times*, 29 de março de 1998.

CAPLOW, Theodore; SIMON, Jonathan. "The incarceration mania: a preliminary diagnosis", Paper apresentado no New England Political Science Association Annual Meeting em Worcester, Mass., 1998.

DEARDOFF, Julie. "For shame: courts using humiliation as punishment", in: *Salt Lake Tribune*, 23 de abril de 2000(a). "Shame returns as punishment judges turn to public for humiliation for some criminals, but critics contend such sentences can be psychologically damaging", in: *Chicago Tribune*, 15 de abril de 2000(b).

FAGAN, Jeffrey; ZIMRING, Franklin; KIM, June. "Declining homicide in New York city: a tale of two trends", in: *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1998, v. 88.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*, trad. de Lígia M. Pondré Vassallo, Petrópolis: Vozes, 1987.

GARLAND, David. "The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society", In: *British Journal of Criminology*, 1996, v. 36. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: Chicago University Press, 2001.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*, Milano: Giuffrè, 1970.

HARCOURT, Bernard E. *Illusion of Order: The False Promises of Broken Windows Policing*, Oxford: Harvard University Press, 2003.

JOANES, Ana. "Does the New York city police department deserve credit for decline in New York city's homicide rates? A cross-city comparison of policing strategies and homicide rates", in: *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 1999, v. 33.

KAHAN, Dan M. "Social meaning and the economic analysis of crime", in: Journal of Legal Studies, 1998, v. 27. "What do alternative sanctions mean?", in: University of Chicago Law Review, 1996, v. 63.

KARMEN, Andrew. "What's driving New York's crime rate down?", In: Law Enforcement News, 30 de novembro de 1996.

KELLING, George; COLES, Catherine M. Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. New York: Free Press, 2003.

PIRAS, Aldo. "Discrezionalità amministrativa", in: Enciclopedia del Diritto, Milano: Giuffrè, 1964, vol. XIII.

POLNER, Robert. "Public humiliation makes a comeback", in: Morning News Tribune de 21 de março de 2000.

ROXIN, Claus. Derecho Penal: Parte General. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito, trad. de Diego-Manuel Luzón Pena, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal, 2ª ed., Madrid: Civitas, 1997.

SARAMAGO, José. Ensaio Sobre a Cegueira, São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SKOGAN, Wesley G. Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods. New York: Oxford University Press, 1990.

WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria, trad. de André Telles, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001.

WILSON, James Q.; Kelling George L. "Broken windows: the police and neighborhood safety", in: Atlantic Monthly de março de 1982.