

POLÍCIA, "TOLERÂNCIA ZERO" E EXCLUSÃO SOCIAL

Benoni Belli

RESUMO

O programa Tolerância Zero, do Departamento de Polícia de Nova York, tornou-se referência internacional no combate ao crime. Políticos e chefes de polícia brasileiros estão entre os mais enfáticos defensores de políticas de segurança pública inspiradas no programa do prefeito Rudolph Giuliani. O artigo descreve os elementos constitutivos do Tolerância Zero e aponta as principais críticas a seus pressupostos e resultados. Explora-se a hipótese de que a recepção favorável desse programa no Brasil tem menos a ver com sua suposta eficiência na redução da criminalidade do que com sua eficácia simbólica no reforço de estereótipos correntes na sociedade brasileira.

Palavras-chave: "tolerância zero"; criminalidade; segurança pública; exclusão social.

SUMMARY

Implemented by the New York City Police Department, the Zero Tolerance Program has become an international reference in the fight against urban crime. Brazilian politicians and police officials are among the most enthusiastic champions of public safety policies drawing inspiration from mayor Rudolph Giuliani's program. This article describes the main features of the Zero Tolerance policy, pointing out the principal objections to its underlying assumptions and practical results. The author explores the idea that the main reason behind the program's favorable reception in Brazil has less to do with its presumed efficiency in reducing crime than with its symbolic efficacy in reinforcing existing stereotypes within Brazilian society.

Keywords: Zero Tolerance Program; crime; public safety; social exclusion.

O programa Tolerância Zero, da Polícia de Nova York, se tornou referência mundial na luta contra o crime. Políticos e chefes de polícia, preocupados com o aumento desmesurado dos índices de criminalidade, tendem a invocar o exemplo da cidade de Nova York e seus métodos supostamente eficientes de combate à delinquência. A peregrinação para conhecer de perto tais métodos tem sido constante desde meados da década de 1990, quando a queda nos índices de criminalidade daquela cidade norte-americana passou a ser amplamente divulgada. Políticos brasileiros — sobretudo governadores, mas também parlamentares, secretários de estado e prefeitos — estão entre os mais assíduos visitantes.

Brasileiros e outros estrangeiros vão a Nova York em busca de soluções, partindo do pressuposto de que o Tolerância Zero (ou programa

Qualidade de Vida, como preferem seus formuladores) já provou sua eficiência. Afinal, Nova York era conhecida como a "capital do crime" e agora seria uma das cidades mais seguras dos Estados Unidos. O conjunto de reformas e estratégias do Departamento de Polícia de Nova York representaria, assim, a prova de que uma polícia bem-equipada e adequadamente gerida é capaz de reduzir a criminalidade violenta. A esperança de que a experiência nova-iorquina possa ser reproduzida em outros lugares anima os formuladores das políticas de segurança pública em todo o mundo.

A popularidade da "tolerância zero" no Brasil tem-se refletido no discurso de campanha de políticos e começa a fazer escola entre "estudiosos" da segurança pública. Não raro se utiliza o epíteto "tolerância zero" — ou *slogans* semelhantes — para demonstrar determinação no combate ao crime. Para alguns, trata-se tão-somente de mostrar que o Estado pode impor a lei e a ordem desde que haja vontade política de não condescender, de mostrar pulso firme diante dos criminosos. Para outros, numa recepção mais elaborada da tolerância zero, o discurso político em prol da lei e da ordem deve ser sustentado por um substrato institucional, em termos de equipamentos, recursos humanos e planejamento estratégico. Essas duas versões são na verdade complementares. Os políticos falam para as massas, exploram o medo crescente e o sentimento de terror causados pelos crimes violentos e sua divulgação *ad nauseam* pelos meios de comunicação. Os técnicos da segurança pública, entusiasmados com a experiência de Nova York, tendem a falar para um público mais restrito, procurando alcançar os operadores jurídicos, as elites governantes, os empresários e as classes médias, as quais, apesar de menos vitimadas pelos crimes do que as classes desprivilegiadas habitantes das periferias e das favelas, se encontram igualmente aterrorizadas e aparentemente dispostas a apoiar políticas mais assertivas.

Com efeito, a tolerância zero parece oferecer um cardápio de soluções que vem a calhar para os problemas brasileiros. O problema da violência urbana é reduzido a uma questão de polícia, não no sentido tradicional da repressão *ex post facto*, mas repressão aliada às novas estratégias de organização policial inspiradas em técnicas de gestão empresarial "pós-fordistas". Baseada em uma criminologia conservadora, a tolerância zero se afigura como uma nova forma de gerir o espaço urbano e as relações entre polícia e comunidade. Em vez da repressão pura e simples, vigilância constante e escolha de alvos preferenciais. No lugar de burocracias centralizadas, atribuição de responsabilidades aos distritos e policiais.

Não obstante a propaganda em torno das políticas do prefeito de Nova York, o Tolerância Zero tem sido contestado de diversas formas e por diferentes atores desde 1998, a ponto de se falar em uma verdadeira crise de confiança no Departamento de Polícia de Nova York. No mundo acadêmico há quem insista que outros fatores, independentes do programa, seriam os responsáveis pela baixa nos índices de criminalidade. Organizações da sociedade civil, por sua vez, vêm no programa a causa

principal do aumento da brutalidade policial, especialmente contra jovens negros e outras minorias.

Se nem tudo são rosas na política de segurança pública implementada pelo prefeito Rudolph Giuliani, pode ser útil perguntar as razões do sucesso e popularidade da tolerância zero entre os brasileiros. A razão mais evidente pode ser o desconhecimento das suas falhas e "efeitos colaterais". Em meio ao clima de quase desespero, buscam-se soluções rápidas e remédios drásticos para os males que afligem a sociedade brasileira. A aparência de eficácia da tolerância zero nutre a esperança de que a tábua de salvação se encontra ao alcance da mão. A reprodução apressada do modelo do prefeito "durão" de Nova York encontra, assim, ambiente propício.

A falta de conhecimento, portanto, pode derivar da busca de respostas imediatas ao "clamor" popular ou de uma vontade deliberada de utilizar politicamente, como arma eleitoral e populista, o discurso da cruzada sem piedade contra o crime. Com vistas a desmistificar a aura de eficiência do Tolerância Zero, creio que é preciso começar pela descrição de seus elementos constitutivos e, em um segundo momento, apresentar a crítica aos seus pressupostos e resultados. Esses dois passos serão fundamentais para explorar a hipótese central deste ensaio: a recepção favorável do Tolerância Zero no Brasil tem menos a ver com sua suposta eficiência na redução dos crimes do que com sua eficácia simbólica no reforço de estereótipos correntes na sociedade brasileira.

A apropriação da tolerância zero entre nós reforçaria a crença em uma determinada representação social do crime e do criminoso. O discurso pretensamente científico dos defensores da tolerância zero nomeia e classifica a realidade, contribuindo para a reprodução da configuração de relações sociais excludentes que prevalecem no Brasil contemporâneo. Haveria uma correspondência entre o discurso da tolerância zero e a ordem social brasileira, entre os enunciados daquele programa e o senso comum a respeito das formas de lidar com os problemas relacionados à criminalidade. Como diz Bourdieu, as representações que os agentes sociais fazem das divisões da realidade contribuem à realidade das divisões e classificações¹.

Com a descrição dos elementos constitutivos do Tolerância Zero procurarei realçar o papel de uma perspectiva criminológica que fornece o suporte teórico às políticas colocadas em prática em Nova York. Em segundo lugar, destacarei as principais estratégias e reformas implementadas no Departamento de Polícia de Nova York com base sobretudo no testemunho de William Bratton, todo-poderoso comissário de polícia da cidade. Em seguida, apontarei os principais traços da crise do programa, com ênfase na contestação social de seus efeitos excludentes. Esse roteiro servirá para revelar aspectos que têm sido negligenciados no Brasil e, desse modo, ajudar a desvendar as razões de seu sucesso entre nós. Servirá também para sugerir a consolidação de uma certa visão de sociedade e de Estado em que a idéia de responsabilidade coletiva pela exclusão dá lugar à concepção de responsabilidade individual levada a seu paroxismo.

(1) Bourdieu, Pierre. *Ce que parler veut dire*. Paris: Fayard, 1982, p. 140.

A teoria das "janelas quebradas"

O programa Tolerância Zero se baseia, em grande medida, na chamada teoria das "janelas quebradas" ("*broken Windows*"), divulgada pelo famoso artigo homônimo de autoria de James Q. Wilson em parceria com George Kelling e publicado em 1982 na revista norte-americana *Atlantic Monthly*. O argumento principal dessa "teoria" é o de que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejem. A metáfora das janelas quebradas funcionaria assim: se as janelas quebradas em um edifício não são consertadas, as pessoas que gostam de quebrar janelas assumirão que ninguém se importa com seus atos de incivilidade e continuarão a quebrar janelas.

O resultado seria um sentimento geral de decadência e desamparo em que a desordem social encontraria terreno fértil para enraizar-se e gerar seus frutos maléficos. Ou seja, a violência urbana e os crimes graves seriam o último elo de uma cadeia causai em que pequenas infrações levam a formas mais acerbadas de delinqüência. As pequenas desordens do cotidiano das grandes cidades seriam o embrião de patologias mais graves sob a leniência ou condescendência dos órgãos de segurança do Estado, os quais, preocupados em resolver os crimes violentos, sobretudo homicídios, roubos e estupros, perderiam de vista a dimensão preventiva da luta contra as ofensas que afetam a "qualidade de vida".

A teoria das janelas quebradas passou a ser objeto de discussões em vários centros de pesquisa voltados à reflexão sobre políticas públicas nos Estados Unidos. Uma das instituições que popularizaram as idéias de Wilson e Kelling foi o Manhattan Institute, cujos seminários e palestras — que contavam com a freqüente presença de Rudolph Giuliani antes de ser eleito prefeito de Nova York — tinham por objetivo buscar alternativas de políticas de segurança pública que levassem em conta as preocupações da teoria das janelas quebradas. Não foi difícil imaginar um trabalho policial que procurasse reprimir as pequenas infrações do cotidiano, tais como as praticadas por pichadores, lavadores de pára-brisas ou mendigos do metrô.

Embora jamais tenha sido validada empiricamente, a teoria das janelas quebradas alcançou *status* de verdadeira varinha de condão. Sua aplicação passou a ser considerada, em muitos círculos, a grande resposta para os males da violência e da criminalidade nas grandes cidades. Tratava-se de recuperar a auto-estima dos moradores, erradicar as pequenas ofensas que contribuem para a decadência da ordem. Em outras palavras, seria necessário retomar o espaço público, que havia sido degradado pela presença de uma escória de pequenos infratores prontos a assumir características mais violentas. O Estado, portanto, deveria aparelhar-se para cumprir sua função central de manutenção dá lei e da ordem.

Por paradoxal que possa parecer, os mesmos advogados do Estado mínimo na área social defendem um Estado hipertrofiado em sua dimensão

penal e repressiva. Para Loïc Wacquant, essas duas tendências concomitantes correspondem a um processo único: a destruição do Estado social e o fortalecimento do Estado penal refletiriam um novo senso comum penal que visa a criminalização da miséria². Não à toa, os principais alvos da teoria das janelas quebradas são os excluídos da economia capitalista, os não-consumidores, os remediados, enfim, aqueles que antes eram objeto do assistencialismo ou de políticas reabilitadoras e que hoje são considerados irrecuperáveis e, desse modo, devem ser "neutralizados".

Os defensores da teoria das janelas quebradas crêem que a repressão, se não resolve tudo, é a arma principal na luta contra a criminalidade. Sob esse prisma, o aumento dos índices de criminalidade nas grandes cidades resultaria de uma atitude condescendente por parte do Estado, sobretudo aquela derivada da "ilusão" de que programas sociais podem prevenir o crime. O Estado de bem-estar das décadas de 1960 e 1970, longe de contribuir para a criação de uma sociedade ordeira, teria estimulado a passividade das classes mais baixas. O desmonte do Estado de bem-estar seria a via para a recuperação da capacidade de iniciativa dos que se encontram na base da pirâmide social.

Assim como a responsabilidade pela situação de exclusão da parcela mais pobre da população deveria ser creditada às políticas que estimulam a passividade, não haveria outra desculpa para a criminalidade senão uma espécie de degenerescência moral do indivíduo. Nesse diapasão, as raízes ou causas sociais do crime passam a ter peso secundário, já que o real culpado é o indivíduo que não foi capaz de se adaptar às regras sociais vigentes. Um dos defensores da teoria das janelas quebradas na Inglaterra, Norman Dennis, ressaltou que a miséria e o desemprego nos anos 1930 eram muito mais agudos do que hoje e, no entanto, os índices de criminalidade eram muito mais baixos³.

Pressuposto central da teoria das janelas quebradas é a crença nas causas individuais da criminalidade e rejeição das chamadas causas sociais. A comparação feita por Dennis é sintomática dessa tendência. O argumento é simplificador, mas altamente eficaz: se hoje a situação é menos desesperadora do que durante a crise dos anos 1930, por que os índices de criminalidade atuais são mais altos? E a resposta é não menos simples: não é o desemprego ou a crise econômica ou quaisquer outras razões "sociais" ou coletivas que explicariam a propensão ao crime, mas a degeneração moral dos indivíduos, a decadência dos valores tradicionais da família, ou, numa versão mais popular, "a falta de vergonha na cara", a "vagabundagem".

Mais adiante, ao tratar da crise do programa Tolerância Zero, voltarei a esse ponto. Por enquanto basta assinalar que a teoria das janelas quebradas se insere em um movimento mais geral de responsabilização dos indivíduos e de valorização da irredutibilidade das diferenças⁴. É como se os criminosos fossem indivíduos que "optaram" pelo caminho do desvio, tornando-se diferentes, possuídos que estariam por uma malignidade intrínseca e imutável. A única forma de evitar que o câncer se espraie por todo o tecido social seria erradicá-lo em sua fase inicial, no nascedouro, por meio da

(2) Wacquant, Loïc. *Les prisons de la misère*. Paris: Raison d'Agir, 1999.

(3) Dennis, Norman. "Editor's introduction". In: Dennis, Norman (ed.). *Zero Tolerance: policing a free society*. Londres: Institute of Economic Affairs, 1998.

(4) Antônio Flávio Pierucci identificou esse tipo de discurso em seus estudos sobre o pensamento e a militância de direita em São Paulo. Ver, do autor, *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999 (especialmente cap. 2).

imposição da lei e da ordem, ou seja, pela linguagem da força. Do contrário, o pequeno tumor certamente passará por um processo de metástase, ameaçando a própria continuidade do corpo social.

O programa Tolerância Zero

A teoria das janelas quebradas forneceu um verniz de respeitabilidade pretensamente científica às políticas colocadas em prática pelo prefeito de Nova York. Em 1994, Giuliani alçou o então chefe da polícia de trânsito William Bratton ao posto de comissário de polícia da cidade. Bratton foi o principal responsável pela aplicação da teoria das janelas quebradas, procurando atacar as pequenas infrações do cotidiano que, a seu ver, afetavam negativamente a qualidade de vida da população ordeira e contribuía para o clima de "abandono" que estaria por trás dos crimes mais violentos. Para tanto, a estratégia de Bratton incluiu o aumento do contingente policial e a modernização dos equipamentos, a devolução de responsabilidade para os chefes de delegacias (*"precincts"*) e a implantação de um esquema informatizado de acompanhamento dos índices de criminalidade.

Antes de analisar o tipo de alvo escolhido pela polícia de Nova York em suas investidas contra o crime, vale a pena deter-nos por alguns instantes no que o próprio Bratton denominou "reengenharia" do Departamento de Polícia daquela cidade⁵. A primeira grande medida, além do aumento do contingente e a injeção de recursos na compra de novos equipamentos, foi a descentralização. A estrutura altamente hierárquica, em que os chefes de delegacias só faziam o que lhes era demandado pelo Comissariado, foi radicalmente modificada. Cada delegacia passou a funcionar com mais autonomia, com mais responsabilidade, mas também com a clara obrigação de prestar contas regularmente dos resultados alcançados.

Para Bratton, era fundamental recuperar a auto-estima dos policiais, fazendo-os conscientes do papel importante que desempenhariam na sociedade. Ao buscar a descentralização e a devolução de responsabilidades, o comissário de polícia não deixou de premiar policiais mais jovens, entusiasmados com o papel central que passara a ser conferido à polícia, ao mesmo tempo que procurou substituir os antigos chefes que poderiam ser empecilho à reorganização operada. Implantou-se ainda uma sistemática de reuniões semanais de troca de informações entre a cúpula do Comissariado de Polícia e os chefes de delegacias. Tais reuniões tornaram-se a pedra-de-toque da estratégia de Bratton. Foi nelas que se implantou a chamada Compstat (Comprehensive Computer Statistics), um sistema informatizado de acompanhamento da evolução dos índices de criminalidade. Gráficos com estatísticas de criminalidade eram projetados para os participantes, que por sua vez tinham oportunidade de partilhar experiên-

(5) Valho-me aqui do relato do próprio William Bratton: "Crime is down in New York City: blame the police". In: Dennis (ed.), op. cit.

cias, discutir táticas empregadas e apresentar planejamentos para lidar com problemas específicos. Os comandantes de delegacias eram estimulados a apresentar os resultados de seus esforços e compará-los com o planejamento que haviam apresentado anteriormente. Os casos de êxito e de insucesso eram, assim, discutidos entre todos os participantes.

Enquanto a descentralização propiciava aos comandantes empregar o contingente policial à sua disposição da forma que lhes parecesse mais apropriada, as reuniões semanais em torno da Compstat compeliavam os mesmos comandantes a prestar contas de seus esforços. A pressão por resultados era óbvia: a liberdade de ação e a confiança depositada no trabalho das delegacias precisavam ser "retribuídas" ou "honradas" com reduções visíveis nos índices de criminalidade e aumento das prisões e apreensões de armas e drogas. A idéia de produtividade e competitividade passava assim a fazer parte do universo policial. Tratava-se de aplicar à polícia o que já havia funcionado no campo da gestão empresarial. De fato, a valorização do policial passava por sua capacidade de inovar e aumentar a produtividade da "delegacia-empresa", a qual precisava "dar lucro". Em vez de uma burocracia esclerosada, Bratton procurou fundar uma estrutura ágil, voltada para a obtenção de resultados, capaz de se adaptar à natureza cambiante das demandas a ela endereçadas. A lógica do lucro e da gestão empresarial parecia, assim, cair como uma luva. Era a melhor forma de dar as respostas que a sociedade solicitava: uma polícia "moderna", com capacidade de prever os problemas, antecipar-se e, assim, prevenir a prática de crimes. Dito de outro modo, uma polícia capaz de renovar seus próprios métodos por meio de uma espécie de "controle de qualidade" estimulado pelas reuniões da Compstat.

Em termos práticos, a estratégia de Bratton, apesar da promessa de que os crimes violentos continuariam a receber atenção, enfatizou as infrações relacionadas com a "qualidade de vida". O comissário colocou em prática em toda a cidade de Nova York o que havia feito em relação ao policiamento do metrô. Como chefe da polícia de trânsito, Bratton aumentara de forma dramática o número de policiais nas estações de metrô, procurando retirar mendigos que freqüentavam as estações e reprimir a prática de "pular roletas". A presença ostensiva da polícia e o apoio da mídia valeram a Bratton a fama de ter restaurado a ordem em um dos espaços públicos mais degradados da cidade.

Aos olhos da mídia e de boa parte da população, o homem que "deu jeito" num metrô conhecido por sua decrepitude e por ser moradia de ratazanas certamente lograria importantes vitórias em outros campos. A prioridade de Bratton, logo depois de assumir o cargo de comissário de polícia, foi erradicar a prática de "lavagem de pára-brisas". Como ocorre nas grandes capitais no Brasil, os lavadores de pára-brisas prestavam o serviço sem serem solicitados e intimavam os motoristas a pagar pelo trabalho. Em seguida os alvos foram os sem-teto que improvisavam moradias debaixo das pontes Williamsburg e Brooklyn, os mendigos, em sua maioria localizados fora da área central de Manhattan, que deveriam ser compulsoriamente

recolhidos em abrigos da prefeitura, os pichadores de muros, a prostituição e a pornografia e os alunos "gazeteiros". Esses últimos foram considerados fonte de futuros problemas mais sérios e passaram a ser alvo de um esforço concentrado da polícia, em cooperação com diretores de escolas e com o apoio da mídia. As operações "corretivas" consistiam basicamente em prender os gazeteiros, levá-los para delegacias por algumas horas e comunicar pais e diretores de escola.

Mas o Tolerância Zero não funcionaria se permanecesse limitado ao âmbito policial. As práticas policiais introduzidas por Bratton e Giuliani refletem, em grande medida, uma tendência mais geral de hipertrofia do sistema penal norte-americano. O aumento constante da taxa de encarceramento nos Estados Unidos é uma outra faceta desse processo de endurecimento das políticas repressivas.

O grande argumento dos defensores do Tolerância Zero é o de que, não obstante eventuais excessos em casos isolados, o programa provou ser efetivo, tendo sido responsável pela redução dos índices de criminalidade. Segundo Bratton, entre 1994 e 1998 os crimes violentos em Nova York foram reduzidos em 38%, sendo que somente os homicídios sofreram declínio de 51%.

Crise de confiança no Departamento de Polícia de Nova York

Após sua passagem pelo Comissariado de Polícia, William Bratton tornou-se consultor internacional, uma espécie de "globe-trotter" policial que viaja o mundo a divulgar os resultados estupendos alcançados na cidade de Nova York. Na verdade, a fama do Tolerância Zero se deve sobretudo a uma bem-construída estratégia de *marketing*. Resumindo os argumentos de criminologistas de diversas tendências, Christian Parenti assinala que muitas explicações para a redução da criminalidade passam ao largo das estratégias policiais⁶. A baixa nos crimes seria resultado de um coquetel de fatores: a diminuição do número de jovens (que constituem a maioria dos delinquentes); a queda acentuada da taxa de desemprego; a estabilização e saturamento do mercado de crack; relatórios falsos de policiais sobre a ocorrência de delitos; e até os invernos mais rigorosos.

Mas não é preciso ir tão longe na especulação sobre as causas da redução da criminalidade para contestar a eficiência do Tolerância Zero. Basta ressaltar alguns dados básicos: os índices de criminalidade de Nova York estavam em queda há três anos quando Giuliani iniciou seu mandato, não sendo portanto um fato totalmente novo, e marcas semelhantes foram obtidas em várias cidades do país sem que se tenha feito uso de táticas do tipo tolerância zero. De acordo com dados coletados pelo criminologista Alfred Blumstein, da Universidade Carnegie Mellon de Pittsburgh, de 1991 a 1998 a taxa de homicídios caiu 76,4% em San Diego, 70,6% em Nova York e 69,3% em Boston. O curioso é que as três cidades empregaram estratégias

(6) Parenti, Christian. *Lock-down America: police and prisons in the age of crisis*. Nova York: Verso, 1999 (ver cap. 4).

bem diferentes. Enquanto Nova York enfatizou as políticas de tolerância zero, San Diego foi pioneira no policiamento comunitário e Boston procurou envolver líderes religiosos na prevenção de crimes. Outras cidades importantes também tiveram quedas acentuadas nas taxas de homicídios no mesmo período sem que qualquer estratégia coerente tenha sido implementada: 61,3% em Houston, 59,3% em Los Angeles e 52,4% em Dallas⁷.

Os argumentos contrários ao Tolerância Zero, além de apontar a fragilidade da crença em sua suposta eficiência, procuram enfatizar seus efeitos deletérios. Entre 1994 e 1998 constatou-se um aumento de cerca de 62% no número de queixas de brutalidade policial encaminhadas à Junta de Revisão de Queixas da cidade (Civilian Complaint Review Board). A filosofia da tolerância zero estimulou a retórica da guerra e as demonstrações espetaculares de força, o que resultou em um maior número de choques entre policiais e civis. Ao mesmo tempo, sob a pressão de obter resultados, alguns policiais passaram a forjar relatórios a fim de desqualificar a gravidade de alguns crimes não resolvidos e maquiagem as estatísticas. Roubos violentos podiam se transformar em meros furtos, ou certos homicídios facilmente se transmutavam em suicídio.

Alguns episódios emblemáticos de brutalidade policial ocasionaram um abalo considerável na confiança depositada no Departamento de Polícia de Nova York. Entre os vários casos sobressaem o de Abner Louima, internado em um hospital com hemorragia interna após ser sodomizado com um cassetete e apanhar durante várias horas, e o de Amadou Diallo, morto no vestíbulo de seu prédio cravado por dezenove das 41 balas disparadas em sua direção. Ambos os casos causaram comoção na cidade e colocaram em evidência a opção preferencial da polícia pelo ataque a representantes de minorias, em especial jovens negros e latinos. De acordo com uma pesquisa publicada pelo jornal *New York Daily* e citada por Wacquant, 80% dos jovens negros e latinos da cidade já haviam sido presos ou revistados pelo menos uma vez pelas forças de segurança⁸.

As organizações da sociedade civil passaram a organizar demonstrações e passeatas para denunciar o caráter excludente das práticas policiais do prefeito Giuliani. A principal fonte de reclamações foi a unidade especial de combate ao crime de rua (Street Crime Unit), a menina dos olhos do novo comissário de polícia, Howard Safir. Essa unidade, cujo lema é "*We own the night*" ("Somos os donos da noite"), consiste em grupos de policiais à paisana — para garantir o "efeito-surpresa" — que patrulham os bairros considerados mais críticos à procura de armas e drogas. No entanto, a dificuldade em identificar esses policiais como agentes da ordem foi responsável por mal-entendidos que acabaram em tragédias, como no caso de Amadou Diallo.

O próprio William Bratton passou a criticar o Departamento de Polícia de Nova York, sob o argumento de que, uma vez reduzidas as taxas de criminalidade, as táticas deveriam ter mudado⁹. O policiamento agressivo já não seria mais necessário e sua continuidade apenas minaria a confiança

(7) Cf. Butterfield, Fox. "Cities reduce crime and conflict without New York-style hard-ball". *New York Times*, 04/03/2000, pp. A-1 e B-4.

(8) Wacquant, op. cit., p. 29.

(9) Bratton, William. "The legacy of detective Sipowics". *Time*, 06/03/2000, p. 34.

depositada pela população nos policiais. Depois de garantir a pacificação, seria o momento de superar as tensões raciais e estabelecer vínculos entre a polícia, líderes comunitários e políticos. Essa crítica revela, além de eventuais rusgas pessoais entre Bratton e Giuliani, a necessidade de dar resposta a uma população que protesta e se mobiliza. Bratton não explica, contudo, por que não mudou as táticas do Departamento enquanto era seu chefe, apesar das reduções nas taxas de crimes violentos observadas naquele período.

Sobre o Departamento de Polícia de Nova York pesa a grave acusação de praticar o que os americanos chamam de "*race profiling*": escolher os alvos de sua atenção pela cor da pele. O principal método utilizado pela Street Crime Unit em suas investidas noturnas em bairros como o Bronx e outras áreas "mal-afamadas" é o "*stop and frisk*" ("parar e revistar"). Há uma clara percepção de que os policiais preferem revistar os negros e imigrantes, tidos como mais propensos ao crime. A ênfase na tolerância zero, contudo, mascara esse tipo de preconceito, mediante a justificativa de se estar atuando nos bairros mais violentos. Esse argumento ignora o fato de que um policiamento eficaz depende, em última instância, da criação de laços de confiança com a comunidade.

A repressão aos jovens "gazeteiros" também tem gerado críticas. Descobriu-se que muitas vezes os policiais se postam nas imediações ou em frente das escolas para levar às delegacias os alunos que chegam atrasados. Essa prática tem levado os retardatários a preferir perder o dia de aula a correr o risco de ser apanhados a caminho da escola. Os policiais, por seu turno, parecem inclinados a agir desse modo para mostrar serviço. Afinal, quanto mais prisões efetuarem, maiores as chances de serem reconhecidos como produtivos. A exemplo do estímulo a forjar boletins de ocorrência, a lógica do lucro e da "delegacia-empresa" do Tolerância Zero revela sua inadequação ao trabalho policial no caso dos gazeteiros.

Outra questão igualmente séria é que o programa tende a jogar nas malhas da justiça criminal um número cada vez maior de pequenos delinquentes, os quais acabam voltando para as ruas sem que qualquer esforço adicional de mudança de suas condições de vida seja empreendido pelo poder público. Na verdade, a proporção dos que voltam para as ruas, mesmo quando presos por crimes menos graves ou contravenções, tende a diminuir no curto e médio prazos. Isso porque, não obstante a queda nos índices de criminalidade, se têm verificado um endurecimento nas penas (penas mais pesadas para os mesmos crimes) e uma ampliação do leque de ofensas passíveis de detenção.

Como já foi dito, esse fenômeno de hiperinflação carcerária, que a tolerância zero apenas vem reforçar, transcende as práticas policiais. É uma tendência mais geral que atinge os Estados Unidos como um todo. Segundo dados de Wacquant, todos os estados norte-americanos, com as exceções do Maine e de Kansas, registraram um aumento da população encarcerada superior a 50% entre 1986 e 1996. Em duas décadas os Estados Unidos testemunharam a quadruplicação de sua população de prisioneiros, apesar

da manutenção das taxas de homicídio na faixa de oito a dez por cem mil habitantes entre 1975 e 1995¹⁰.

A tolerância zero, assim como o aumento brutal da taxa de encarceramento e os investimentos no sistema prisional, seriam resultado de uma certa visão de sociedade, tal como aponta Elliot Currie:

Nosso investimento espetacular na punição não é um fato isolado, mas parte de uma visão mais ampla de sociedade— uma visão que temos sustentado nos Estados Unidos, com desvios apenas modestos, por pelo menos um quarto de século. Tal resposta punitiva e reativa ao crime é parte integrante do novo darwinismo social. É a contraparte, no sistema de justiça criminal, de um ataque cada vez mais severo contra garantias de padrões de vida e suporte social— especialmente para os pobres— e justificado com frequência em nome da "responsabilidade pessoal" e do "livre mercado".

E o autor arremata de forma lapidar:

Nossa crescente confiança no encarceramento nos ajuda a evitar o enfrentamento de um conjunto de problemas sociais profundos e persistentes: a continuidade do desemprego nas cidades, a persistência da pobreza entre crianças, o virtual colapso do sistema de saúde pública nos campos da medicina preventiva e saúde mental, a escassez de tratamento toxicológico eficaz e de educação adequada para as crianças pobres, a ausência de políticas de apoio à família que praticamente todas as outras nações avançadas mantêm¹¹.

Para quem porventura considerar exagero vincular os investimentos em encarceramento e punição com o desmantelamento de esquemas de seguridade social e políticas distributivas, basta observar as iniciativas recentes do prefeito Giuliani. Os sem-teto nova-iorquinos são recolhidos em abrigos da prefeitura e obrigados a trabalhar em troca de salários módicos. Os que não querem ou não podem trabalhar correm o risco de ser expulsos dos abrigos e, ao permanecerem nas ruas, encarcerados, já que dormir nas ruas e praças é ilegal. Esse plano foi questionado na Justiça por entidades de defesa dos direitos humanos e se encontra momentaneamente "congelado".

De qualquer maneira, a substituição do *Welfare* pelo *Workfare* representa a recusa em investir em esquemas de seguridade social em nome da responsabilidade individual. Os indivíduos excluídos teriam deixado de ser funcionais para a economia capitalista, tornando-se até mesmo obstáculo ao bom funcionamento dos negócios e do turismo. A lógica de recolher os

(10) Wacquant, Loïc. "L'ascension de l'État pénal en Amérique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 124, setembro de 1998, p. 13.

(11) Currie, Elliot. *Crime and punishment in America*. Nova York: First Owl, 1998, pp. 7 e 191.

mendigos em abrigos localizados longe das áreas mais valorizadas e freqüentadas por turistas se explica nesse contexto. Quando o recolhimento ao abrigo ou o trabalho sem perspectiva dos esquemas de *Workfare* não funcionam, entra em cena a tolerância zero para enquadrar os recalitrantes, a horda de disfuncionais que precisam ser punidos não tanto como "exemplo" para dissuadir potenciais criminosos, mas porque a função da pena se esgota na punição enquanto neutralização e exclusão.

À guisa de conclusão: o significado da tolerância zero

De acordo com Zygmunt Bauman, a transição da sociedade industrial moderna para a sociedade de consumo atual representou uma série de transformações simultâneas: o fim do emprego tradicional, que proporcionava segurança e estabilidade, diminuiu o espaço da vida fruída como um projeto de planejamento de longo prazo, enquanto o Estado de bem-estar, concebido como instrumento para reabilitar os temporariamente inaptos, perdeu razão de ser na medida em que um crescente setor da população jamais reingressará na produção. Desta forma, a transição para a pós-modernidade nos campos da economia e do Estado representa o ingresso em uma época na qual a tarefa de lidar com os riscos coletivamente produzidos foi privatizada. Em outras palavras, ocorreu uma privatização da responsabilidade pela situação humana: o auto-engrandecimento toma o lugar do aperfeiçoamento socialmente patrocinado e a auto-afirmação substitui a responsabilidade coletiva pela exclusão de classe.

Dada a natureza do jogo agora disputado, as agruras e tormentos dos que dele são excluídos, outrora encarados como um malogro coletivamente causado e que precisava ser tratado com meios coletivos, só podem ser redefinidos como um crime individual. As "classes perigosas" são assim redefinidas como classes de criminosos. E, desse modo, as prisões agora, completa e verdadeiramente, fazem as vezes das definhantes instituições do bem-estar¹².

(12) Bauman, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p. 57.

Os "excluídos do jogo", como ressalta o autor, são os consumidores falhos, aqueles cujos meios não estão à altura de seus desejos de consumo. Eles encarnam "os demônios interiores" da sociedade de consumo, sendo seu isolamento em guetos e sua incriminação uma forma de exorcismo. Os excluídos são considerados culpados pelo seu malogro e passam a constituir uma ameaça àqueles que estão devidamente inseridos na sociedade de consumo; daí a histeria e a obsessão com a lei e a ordem que se abatem sobre os setores bem-sucedidos. É claro que nos tempos modernos as classes baixas eram visadas como objeto de vigilância e controle, mas a

diferença fundamental reside na antiga preocupação em "recuperar", "reeducar", "normalizar" os desviantes.

Na sociedade panóptica, tal como identificada por Foucault, controlar e dominar tinha o intuito de tornar os "anormais" funcionais para a sociedade¹³. O que Bauman ressalta, na mesma linha de Wacquant, é o fim dessa preocupação ou responsabilidade coletiva e, por conseguinte, a transformação do controle em pura e simples exclusão da convivência social. O exemplo mais evidente dessa tendência, nos países centrais, é o aumento crescente das taxas de encarceramento e a explosão dos gastos com o sistema de justiça penal (polícia e prisões), ao mesmo tempo que as despesas com as instituições de bem-estar (educação, previdência social, saúde etc.) são cortadas drasticamente.

(13) Foucault, Michel. *Vigiar e punir*. 15ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

*O que sugere a acentuada aceleração da punição através do encarceramento [...] é que há novos e amplos setores da população visados por uma razão ou outra como uma ameaça à ordem social e que sua expulsão forçada do intercâmbio social através da prisão é vista como um método eficiente de neutralizar a ameaça ou acalmar a ansiedade pública provocada por essa ameaça*¹⁴.

(14) Bauman, op. cit., p. 123.

O Brasil parece seguir essa mesma tendência de progressiva redução do Estado às suas funções policiais e carcerárias. O problema maior, no entanto, é que o Estado de bem-estar nunca se universalizou no Brasil, de modo que seu desmantelamento deve gerar uma precarização ainda mais intensa do que aquela observada nos países desenvolvidos. Além disso, sabe-se que países como os Estados Unidos, por exemplo, têm capacidade financeira para sustentar o crescente encarceramento de sua população excluída, ao passo que o Brasil não possui recursos para financiar a construção de presídios na escala pretendida.

A situação atual de superlotação dos presídios brasileiros se conjuga com a bola-de-neve dos mandados de prisão não cumpridos, gerando a sensação de que o Estado jamais poderá desempenhar a contento nem mesmo sua função penal. Essa é uma razão adicional utilizada para justificar o tipo de exclusão levado a cabo pelas forças de segurança no Brasil, que assumiria conotações mais violentas, tendo em vista que o indivíduo preso é considerado um fardo pesado demais para a sociedade. É claro que essa explicação funcionalista pode ser importante, mas é insuficiente se não for acompanhada de uma reflexão histórico-estrutural cujo alcance certamente transcende os limites deste ensaio.

A política de segurança pública do "Estado penal" é a tolerância zero. Ao reduzir a questão da segurança pública a um problema de déficit de polícia e, por conseqüência, déficit de punição e de encarceramento, essa perspectiva procura dar uma solução que tende apenas a aumentar o contingente de presos, sem efeitos significativos sobre o índice de crimina-

lidade. Na verdade, esse tipo de política de segurança parece se encaixar perfeitamente no atual contexto político de desmonte do Estado de bem-estar, de modo a transformá-lo num Estado puramente penal, destinado a "cuidar" da parcela da população considerada "desajustada", incapaz de inserir-se na sociedade de consumo.

No que concerne ao caso brasileiro, o discurso daqueles que justificam a violência policial com base na necessidade de eliminação do "mal" pede simplesmente mais polícia para combater o crime. O problema da violência ilegal não chega a ser posto, uma vez que a verdadeira questão é a guerra ao crime e aos criminosos, sem piedade nem compaixão. Trata-se de punir os criminosos e coibir potenciais delinqüentes com mais polícia nas ruas, o que significa mais confronto e administração sumária da "justiça". As vicissitudes da segurança pública são reduzidas a uma questão de déficit de polícia e de vigilância, ou seja, o que se espera é uma política que se traduza em mais rondas policiais e uma predisposição para agir sem meios-termos diante dos suspeitos, que são aqueles que trazem no corpo, na cor da pele e nas vestimentas as marcas da exclusão da sociedade de consumo.

O discurso oficial tende a adotar a tolerância zero em termos semelhantes aos utilizados nos países centrais, mas a prática cotidiana da polícia tende a interpretar as palavras duras dos líderes políticos como licença para aniquilar, se necessário for, os novos "inimigos internos". O sucesso da tolerância zero entre os políticos brasileiros e o público em geral pode ser explicado por uma coincidência de visões de mundo. O individualismo exacerbado que sustenta a tolerância zero encontra aqui um ambiente acolhedor. A retórica da guerra contra o crime e as "classes criminosas" propiciada pela tolerância zero já vinha sendo aplicada na prática no Brasil, por meio da violência policial ilegal. O discurso que vem do Norte, contudo, possibilita inserir as práticas tupiniquins numa espécie de "*mainstream*" internacional, ou melhor, revestir a velha arbitrariedade policial de um novo discurso dotado de credibilidade e reconhecimento mundiais.

Não se deve esperar grandes mudanças além da retórica e de pequenos ajustes na gestão das polícias brasileiras. A tolerância zero servirá, na verdade, como arma adicional na defesa de políticas de segurança pública voltadas exclusivamente para a repressão dirigida aos alvos tradicionais. A tolerância zero reforça estereótipos correntes na sociedade brasileira, pois reduz a questão da segurança pública a um problema de polícia. As idéias contidas na tolerância zero ajudam a reproduzir, desta forma, a configuração de relações sociais excludentes e autoritárias que estão enraizadas na sociedade brasileira.

A nova estratificação promovida pelo capitalismo em tempos de globalização produz exclusão sistemática e, em última instância, reduz o espaço público, dissolvendo o cidadão em mero consumidor. Nesse sentido o Brasil coincide com os países centrais, apesar das trajetórias históricas e estruturais distintas. Para retomar Bourdieu, dir-se-ia que há uma coincidência entre as estruturas cognitivas daqueles que refletem sobre segurança pública e as estruturas objetivas das relações sociais autoritárias em que ser

pobre, negro e favelado equivale à condição automática de suspeito. A hegemonia da ideologia liberal da responsabilidade individual, do *"self-made man"* do cidadão-consumidor, do utilitarismo extremo, é característica comum que une o Brasil de hoje aos países centrais.

Mas se há exclusão nos Estados Unidos e no Brasil, se a tolerância zero tanto lá quanto aqui é uma forma de levar adiante o darwinismo social, devemos concluir que o resultado final das políticas de segurança pública terão efeitos equivalentes em ambos os países? As passeatas e protestos contra a política de Giuliani em Nova York podem revelar uma diferença importante: o grau de organização das vítimas preferenciais e seu poder de mobilização é alto naquela cidade. Além disso, apesar de todas as arbitrariedades cometidas em Nova York, os números de mortes produzidas em confrontos pelas polícias de São Paulo e Rio de Janeiro fariam qualquer Rudolph Giuliani ruborizar. As relações sociais em Nova York, não obstante as tensões raciais e o processo de exclusão acarretado pela nova economia, parecem em grande medida basear-se na crença de que o ideal constitucional da "igualdade perante a lei" pode realizar-se, ainda que imperfeitamente.

O Brasil, por seu turno, possui características de uma sociedade relacional, para usar expressão de Roberto Da Matta. A igualdade perante a lei faz sentido para uma parcela reduzida da sociedade, a porção "respeitável" que foi capaz de tecer as relações e os vínculos corretos. O ideal da igualdade perante a lei parece aqui muito mais distante, quase uma quimera de efeitos práticos reduzidos. Assim, o discurso da tolerância zero daria apenas uma aparência de novo a uma prática antiga de reproduzir, no policiamento cotidiano, as relações sociais hierárquicas. Ajudaria a superar eventuais dramas de consciência, pois toda culpa é transferida ao indivíduo moralmente doente, esse ser "diferente", irremediavelmente perdido, esse cancro social que deve ser extirpado para que se possa realizar o ideal autoritário de uma sociedade homogênea, harmoniosa e desprovida de conflitos.

Recebido para publicação em
28 de agosto de 2000.

Benoni Belli é mestre em Ciência Política pela Unicamp e doutorando em Sociologia pela UnB. Foi bolsista do Cebrap.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 58, novembro 2000
pp. 157-171



Periódico quadrimestral publicado pela **Fundação Carlos Chagas** desde 1971.

**TEMA EM DESTAQUE:
A UNIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA**

O SETOR PRIVADO DE ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA
Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio

UNIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA: RUMOS DO FINANCIAMENTO
Jacques Velloso

OUTROS TEMAS:

A BIPOLARIDADE DO TRABALHO FEMININO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO
Cristina Bruschini e Maria Rosa Lombardi

IDEÁRIO PEDAGÓGICO MUNICIPALISTA DE ANÍSIO TEIXEIRA
Heloisia Occhiuzze dos Santos

REFLEXÕES A PARTIR DA PSICOLOGIA SÓCIO-HISTÓRICA SOBRE
A CATEGORIA "CONSCIÊNCIA"

Wanda Maria Junqueira Aguiar

RELAÇÕES ENTRE FAMÍLIA E ESCOLA E SUAS IMPLICAÇÕES DE GÊNERO
Maria Eulina Pessoa de Carvalho

A APROPRIAÇÃO DA LINGUAGEM ESCRITA E O
TRABALHO ALFABETIZADOR NA ESCOLA

Cecília Maria Goulart

TAXIONOMIAS SOCIAIS DO MAGISTÉRIO OFICIAL PAULISTA:
ESTUDO A PARTIR DE NECROLÓGIOS

Gilson R. de M. Pereira

DESAFIOS IMINENTES PARA PROJETOS DE FORMAÇÃO DE
PROFISSIONAIS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL

Maria Lucia de A. Machado

O LIBERALISMO DE ANÍSIO TEIXEIRA

Miriam Waidenfeld Chaves

INFORME

PRONUNCIAMENTO LATINO-AMERICANO
NO FÓRUM MUNDIAL DA EDUCAÇÃO
Dacar, 24 a 28 de abril de 2000

ASSINATURA

EDITORA AUTORES ASSOCIADOS

Caixa Postal 6164 CEP:13081-970 Campinas/SP
Pabx/Fax:(19) 289-5930 e-mail:editora@autoresassociados.com.br

Renovação Novo Assinante

Nome: _____

CGC/CPF: _____ RG: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____

Cidade: _____ Estado: _____

Telefone: _____ E-mail: _____

Opções de Pagamento:

Débito no cartão de crédito VISA

Nº: _____ Validade: ____/____ Assinatura: _____

Depósito em conta corrente, Banco do Brasil - Agência 1515-6 Conta nº 1.099-5 em favor da Editora Autores Associados Ltda. (passar FAX do recibo de depósito junto com o pedido e endereço completo ou envie o recibo de depósito junto com o cupom de pedido, devidamente fechado e colado).

Cheque nominal pré-datado para até 30 dias do pedido, à Editora Autores Associados (envie cheque nominal junto com o cupom de pedido, devidamente fechado e colado).

Boleto Bancário: ele será enviado junto com as suas revistas para pagamento 30 dias após o envio. Pague-o no banco até o dia do vencimento. (Acréscimo de R\$ 2,00 de despesas + cobrança).