

# PENALIDADE E TOLERÂNCIA ZERO: DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO PENAL E AS CONSEQUÊNCIAS NA REALIDADE BRASILEIRA

*PUNISHMENT AND ZERO TOLERANCE: FROM THE SOCIAL STATE TO THE PENAL STATE AND THE CONSEQUENCES IN BRAZILIAN REALITY*

*Aline Santestevan Oliveira Iribarrem*

*Advogada  
Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Pelotas  
Especialista em Direito Ambiental  
asoiribarrem@gmail.com*

*Marcelo Nunes Apolinário*

*Doutor em Derechos Fundamentales pela Universidad Autónoma de Madrid  
Professor na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)  
marcelo\_apolinario@hotmail.com*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender, por meio do estudo de autores como Loïc Wacquant e Jock Young, a respeito da transição do Estado Social ao Estado Penal, como se deu a evolução da penalidade e da política de tolerância zero, e de que maneira esses fatores geram consequências na realidade brasileira. Pretende-se, assim, analisar as relações existentes entre política econômica, estrutura social e política criminal, para então verificar em que medida a política de tolerância zero foi importada dos Estados Unidos para o Brasil, de forma a produzir efeitos sobre os rumos da política criminal e refletir diretamente no sistema prisional brasileiro. O método utilizado é o dedutivo, mediante uma análise bibliográfica e de dados estatísticos.

**Palavras-chave:** Penalidade. Tolerância zero. Política criminal. Sistema prisional brasileiro.

## ABSTRACT

This paper aims to understand, through the study of authors such as Loïc Wacquant and Jock Young, about the transition from the Social State to the Penal State, how the evolution of the punishment and the policy of zero tolerance occurred, and how these factors have consequences in the Brazilian reality. The purpose of this study is to analyze the relationship between economic policy, social structure and criminal policy, and then to verify the extent to which the zero tolerance policy was imported from the United States to Brazil in order to produce effects on the policy criminal and directly reflect on the Brazilian prison system. The method used is the deductive, through a bibliographical analysis and statistical data.

**Keywords:** Punishment. Zero Tolerance. Criminal Policy. Brazilian prison System.

Data de submissão: 16/03/2018

Data de aceitação: 14/08/2018

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. PENALIDADE E ESTRUTURA SOCIAL 2. DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO PENAL: SOBRE A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO ATRAVÉS DA ANÁLISE DE LOÏC WACQUANT 3. A RESPOSTA AO DELITO E A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO NA REALIDADE BRASILEIRA. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

O escopo do presente trabalho está em analisar alguns dos elementos determinantes dos rumos da política criminal brasileira, por meio do estudo a respeito de como se deu a evolução da penalidade, qual a sua relação com a estrutura social e com a importação de uma política de tolerância zero.

Dessa maneira, primeiramente procede-se a uma análise do caminho percorrido desde a Baixa Idade Média até a modernidade recente, englobando a transição do período fordista para o período pós-fordista e compreendendo as relações existentes entre política econômica, estrutura social e política criminal, por meio do exame de alguns dos principais autores da criminologia clássica.

Posteriormente, faz-se uma breve análise da doutrina da tolerância zero, por meio da obra *As Prisões da Miséria*, de Loïc Wacquant, buscando-se compreender seus principais elementos e como se deu sua expansão ao redor do planeta, bem como o seu declínio. Foca-se no que o autor chama de transição do Estado Social para o Estado Penal, demonstrando algumas de suas consequências na realidade social.

Por fim, estudam-se os dados da realidade brasileira, verificando as consequências sociais oriundas da importação de uma política de tolerância zero dos Estados Unidos para o Brasil, potencializadas pelas raízes históricas da estruturação da realidade social e da evolução da política criminal.

### 1. PENALIDADE E ESTRUTURA SOCIAL

Para uma melhor compreensão do presente e da realidade brasileira, faz-se necessária uma breve análise acerca de como se deu a evolução da penalidade. Entretanto, é preciso atenção para não incorrer no erro de contar-se uma história defensora da legitimação dos métodos de punição, ao invés de retirar o véu da humanização das penas e apresentar uma narrativa sobre a complexidade da estrutura social e da punição.<sup>1</sup>

Nesse contexto, é preciso retornar à Baixa Idade Média, quando então os principais

---

<sup>1</sup> MAYORA, M.; GARCIA, M. O Controle Penal no Brasil do Século XIX – Contribuição desde a Economia Política da Pena. *Revista Faculdade de Direito UFMG*, 2013, p. 549-573.

métodos de punição aplicados eram a indenização e a fiança. Na época, a principal utilidade do direito criminal era preservar a hierarquia social, e sua ênfase estava na manutenção da ordem pública entre aqueles sujeitos considerados iguais em *status* e bens. O crime era visto como uma ação de guerra, e o direito criminal como instrumento de manutenção da paz.<sup>2</sup>

Uma das principais ferramentas utilizadas para a consecução de tal fim era a arbitragem privada, que resultava na imposição de fianças de acordo com as classes sociais. Entretanto, a impossibilidade de os infratores pertencentes às classes mais baixas pagarem as fianças arbitradas em moeda levou à sua substituição por castigos corporais. E dentro dos castigos corporais, o aprisionamento era visto como mais uma de suas modalidades.<sup>3</sup>

Ressalte-se que, nesse contexto, o alto angariamento de recursos da administração da justiça criminal, maior até que os encargos fiscais, foi um dos principais motivos que ocasionaram a transformação do direito penal, de arbitragem de direitos privados, para parte do direito público.

Até o século XV, a pena de morte e a mutilação grave eram utilizadas somente em casos mais extremos. Entretanto, a partir dessa época, passaram a ser aplicados com mais regularidade, sempre que o juiz estivesse convencido de que o réu seria perigoso para a sociedade. Dessa forma, houve um crescimento extraordinário do número de sentenças de pena de morte ao longo do século XVI, utilizadas como um meio de tirar de circulação sujeitos que eram considerados potencialmente perigosos, dando-se pouca atenção à real existência de culpa em relação ao delito praticado.

Utilizava-se, então, as penas de mutilações para identificar aqueles que eram considerados criminosos, tornando difícil seu retorno para o mercado de trabalho. Acreditava-se, ainda, que a punição pública tinha efeito dissuasório, razão pela qual ocorria nas mais variadas formas de sadismo.<sup>4</sup>

Já no fim do século XVI, os métodos de punição começaram a ser modificados. A possibilidade de exploração do trabalho de prisioneiros passou a receber mais atenção, o

<sup>2</sup> RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. 2004, p. 23-30.

<sup>3</sup> RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. 2004, p. 23-30.

<sup>4</sup> RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. 2004, p. 37-42.

que gerou a adoção de escravidão nas galés, deportação e trabalhos forçados. Importante ressaltar que essa mudança não surgiu visando considerações mais humanitárias, mas no interesse do próprio desenvolvimento econômico.

Isso se deu devido à queda no crescimento demográfico, como resultado das guerras religiosas e outras disputas internas que ocorreram na Europa durante esse período. Houve então uma grande escassez de força de trabalho, ocasionando crise e estímulo às taxas de natalidade. A escassez de homens se tornou tão agravada que os próprios exércitos foram reforçados por meio da utilização de criminosos – o exército então passou a ser considerado uma espécie de organização penal.<sup>5</sup>

Ademais, a mendicância passou a ser condenada pelos calvinistas, pois era considerada um desperdício de mão-de-obra. A mendicância não apta para o trabalho passou a ser objeto de políticas criminais; a apta para o trabalho causava ainda mais escassez de força de trabalho. Para resolver esse problema e limpar as cidades de vagabundos e mendigos surgiram as primeiras casas de correção.<sup>6</sup>

Provavelmente, a primeira instituição criada com esse objetivo tenha sido *Bridewell*, em Londres, no ano 1555. Entretanto, o desenvolvimento máximo dessa iniciativa foi alcançado na Holanda, em Amsterdã.

O exemplo de Amsterdã foi estudado e seguido em toda a Europa, particularmente nos países de língua alemã. A essência das casas de correção era uma combinação de princípios das casas de assistência aos pobres (*poorhouse*), oficinas de trabalho (*workhouse*) e instituições penais. Seu objetivo principal era transformar a força de trabalho dos indesejáveis, tornando-a socialmente útil. Através do trabalho forçado dentro da instituição, os prisioneiros adquiriam hábitos industriais e, ao mesmo tempo, receberiam um treinamento profissional. Uma vez em liberdade, esperava-se, eles procurariam o mercado de trabalho voluntariamente.<sup>7</sup>

Assim, percebe-se que a constituição das casas de correção consistia em uma combinação, ao mesmo tempo, de assistência aos pobres, oficinas de trabalho e instituições penais. Inicialmente, eram bem ordenadas e limpas. Entretanto, a partir do século XVIII,

<sup>5</sup> RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder, 2004, p. 43-67.

<sup>6</sup> RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O.. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder, 2004, p. 43-67.

<sup>7</sup> RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder, 2004, p. 69.

tornaram-se instituições precárias, concentrando órfãos, doentes e infratores, visando à exploração do trabalho dos reclusos. O encarceramento então passou a ser a principal pena aplicada, tomando o lugar dos castigos físicos e da pena de morte.<sup>8</sup> Portanto, importante destacar que essa original forma de segregação punitiva não surge com o objetivo idealista de melhorar as condições humanas na prisão, mas com o fim de controlar os detentos para que não fosse desperdiçado um contingente significativo de mão-de-obra barata que poderia ser útil à valorização do capital.<sup>9</sup>

No Brasil, a realidade não foi muito diferente. Até o século XIX, o método de produção que prevaleceu era o escravismo interno, de forma que a privação de liberdade tinha uma função complementar e acessória. O controle social penal era exercido, em sua maior parte, por meio da pena de morte, penas corporais, galés e prisão com trabalho<sup>10</sup>. Dessa forma, até o final do século XIX não existia uma real experiência penitenciária no Brasil.

Com a república, implantavam-se ao mesmo tempo a ordem burguesa e a pena privativa da liberdade (prisão celular, reclusão, prisão disciplinar – art. 43 do Código Penal de 1890); fábrica e cárcere tardios, porém enlaçados, num processo histórico bem distinto do europeu. O controle social penal tinha agora outra fisionomia: fábricas-prisões para menores aprenderem o trabalho (arts. 30 e 49 do Código, e dec. Nº 1313, de 17.jan.1891); prisões curtas, com compromisso de ‘tornar ocupação’ logo após, ou, na reincidência, remoção para colônias penais nas ilhas marítimas ou nas fronteiras, para vadios, mendigos e ‘capoeiras’ (se estrangeiros, posterior deportação); privação da liberdade para os homens livres trabalhadores que cometessem algum crime. A equação estava montada: fábrica ou cárcere.<sup>11</sup>

No mesmo sentido, após a abolição da escravatura e a proclamação da República, o

<sup>8</sup> RUSCHE, G; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder, 2004, p. 43-67.

<sup>9</sup> BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**, 2004, pp. 21 e 22.

<sup>10</sup> BATISTA, N. **Punidos e Mal Pagos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1990, p. 124. Para AGUIRRE, Carlos. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800 – 1940. In: **História das prisões no Brasil**. Vol. I. MAIA, Clarissa Nunes... [et. al] (Org.). Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 49, no período da escravidão, a ansiedade em relação ao controle social se tornava mais aguda, as precárias condições do sistema penitenciário brasileiro obrigaram o Estado a buscar alternativas para enfrentar o crescente número de delinquentes, oferecer segurança às classes proprietárias dos centros urbanos e impor mecanismos eficazes de controle sobre as populações negras que gozavam de liberdade no contexto social. A solução foi empregar o Exército como uma instituição penal; de fato este se converteu na maior ferramenta punitiva para os delinquentes no Brasil durante a segunda metade do século XIX. Milhares de suspeitos, maioria pobres e negros, foram recrutados à força, utilizando-se a conscrição como mecanismo de castigo.

<sup>11</sup> BATISTA, N. **Punidos e Mal Pagos**, 1990, p. 125.

Código Penal de 1890 trazia em seus artigos 399 e 206, respectivamente, punições para a vadiagem e para a greve. Não trabalhar ou parar de trabalhar contrariavam a ordem penal.<sup>12</sup>

Necessário ressaltar que, ao analisar todo esse período, é perceptível que a política criminal que ditava as penalidades a serem aplicadas sempre tiveram ampla influência dos rumos da política econômica.

Nesse contexto, nas palavras de Juarez Cirino dos Santos,<sup>13</sup> as manifestações jurídicas e políticas do Estado, bem como as organizações da sociedade civil, convergem para o mesmo sentido de instituir e de reproduzir uma determinada formação econômico-social histórica. Dessa forma, o Sistema de Justiça Criminal embasa o centro gravitacional do controle social, de maneira que a pena configura:

[...] o mais rigoroso instrumento de reação oficial contra as violações da ordem social, econômica e política institucionalizada, garantindo todos os sistemas e instituições particulares, bem como a existência e continuidade do próprio sistema social, como um todo.<sup>14</sup>

Já no século XX, nos países do primeiro mundo, houve uma transição entre o período dos chamados anos dourados do momento pós-guerra e a crise que se instaurou após o final dos anos 1960, que Jock Young denomina de movimento da modernidade para a modernidade recente.<sup>15</sup>

Os anos dourados ocorreram no último terço do século XX e trouxeram para a Europa e América do Norte um mundo de inclusão, de pleno emprego e de conformidade:

os setores gêmeos da sociedade, o trabalho e a família, se encaixavam como num sonho funcionalista. Os comentaristas sociais da época não se queixavam de criminalidade e delinquência, mas de conformidade e aceitação.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> BATISTA, N. **Punidos e Mal Pagos**, 1990, p. 36.

<sup>13</sup> SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 6. ed. Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014, p. 9.

<sup>14</sup> SANTOS, J. C dos. **Direito Penal**: parte geral, 2014, p. 9.

<sup>15</sup> YOUNG, J. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente, 2002, p. 15.

<sup>16</sup> YOUNG, J. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente, 2002, p. 18.

Dessa forma, o mundo era inclusivo e concorde, dominado por uma atmosfera de sucesso e de unidade.

O Estado, nesse contexto, era assimilativo, pois buscava assimilar aqueles que se desviavam do padrão, socializando-os e reabilitando-os até atingir a cura. Eles não eram vistos como estranhos, mas como pessoas que não tiveram outra escolha senão desviar-se.<sup>17</sup>

Entretanto, nos anos 1960 veio a revolução cultural, e em 1973 a crise econômica, que acarretaram uma desconstrução desse mundo aparentemente perfeito e de conformidade, sendo substituído por outro mundo de crise e instabilidade. A sociedade deixou de ser inclusiva e passou a ser excludente.

A revolução cultural, como mencionado, veio primeiro, trazendo a “ascensão do individualismo, da diversidade, de uma desconstrução, em vastíssima escala, dos valores aceitos”.<sup>18</sup> A criminalidade e a desordem começaram a se disseminar, e os críticos passaram a referir-se à bússola que não estava funcionando.

Em sequência, veio a crise econômica, modificando a estrutura do mercado de trabalho do mundo industrial moderno – transição do modo de produção fordista para o pós-fordista. Trouxe, então, significativas mudanças na comunidade e no trabalho, acarretando um processo de exclusão social.

Como efeito da transição para o modo de produção pós-fordista, houve um enxugamento na produção da indústria manufatureira e uma flexibilização da mão-de-obra trabalhista, o que trouxe como consequência a redução dos empregos de renda média, fazendo com que predominasse um sentimento de precariedade e prepotência sobre aqueles que antes acreditavam estar seguros.

Em paralelo a isso, houve uma ascensão do consumismo em massa, trazendo, por meio do capitalismo moderno, possibilidades de escolhas sobre estilos de vida por meio do mercado, com ênfase no imediatismo e acarretando mais frustrações. O sucesso monetário e o *status* social tornaram-se, então, o foco do mundo moderno.

---

<sup>17</sup> YOUNG, J. **A sociedade excludente:** exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente, 2002, p. 20.

<sup>18</sup> YOUNG, J. **A sociedade excludente:** exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente, 2002, p. 16.



Conseqüentemente, as frustrações decorrentes da privação existente entre os pobres acarretaram um aumento na criminalidade e, por conseguinte, na intolerância.

A privação relativa é convencionalmente pensada como um olhar para cima: trata-se da frustração daqueles a quem a igualdade no mercado de trabalho foi recusada face àqueles com mérito e dedicação iguais. Mas a privação também é um olhar para baixo: a apreensão diante do relativo bem-estar daqueles que, embora em posição inferior à do observador na hierarquia social, são percebidos como injustamente favorecidos: ‘eles ganham a vida fácil demais, mesmo que não seja tão boa quanto a minha’. E ainda mais quando a renda é aumentada ilicitamente, particularmente nos casos em que o cidadão respeitável também é vítima de crime.<sup>19</sup>

Nesse sentido, pode-se dividir os pobres em respeitáveis e imprestáveis, vivendo lado a lado. Os que podem ser chamados de imprestáveis, incapazes de resistir ao impacto do crime, acabam tornando-se vítimas desse sistema. Além do mais, os excluídos começam a criar divisões entre eles mesmos, o que acaba por favorecer o surgimento de gangues, e por aumentar ainda mais a criminalidade. “A **dialética da exclusão** está em curso, uma amplificação do desvio que acentua progressivamente a marginalidade, [...] de uma subclasse de ociosidade e desespero.”<sup>20</sup>

Tudo isso acarreta uma modificação na percepção da própria sociedade em relação ao outro desviante, que está em toda a parte – qualquer pessoa pode ser, potencialmente, um desviado.

Esse segmento da população, que Alessandro de Giorgi<sup>21</sup> denomina como populações problemáticas, é gerido cada vez menos pelos instrumentos derivados do *Welfare State* e cada vez mais por meio da repressão penal. Nesse sentido, Loïc Wacquant fala em transição do Estado Social para o Estado Penal.

Nos Estados Unidos, a população carcerária torna-se cada vez mais negra e pobre, enquanto na Europa esse fenômeno também é observado, mas em relação aos migrantes. Dessa maneira, conforme já foi mencionado, é perceptível a transição do Estado Social ao Estado Penal, em paralelo à transição do modo de produção fordista para o pós-fordismo.

<sup>19</sup> YOUNG, J. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente, 2002, p. 26.

<sup>20</sup> YOUNG, J. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente, 2002, p. 31.

<sup>21</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 96.

Extrai-se daí o surgimento de uma nova racionalidade de controle sobre o sistema carcerário, onde o conceito qualificante é o risco. “As novas estratégias penais se caracterizam cada vez mais como dispositivos de gestão do risco e de repressão preventiva das populações consideradas portadoras desse risco.”<sup>22</sup>

Dessa maneira, a população carcerária é recrutada de acordo com a identificação - Alessandro de Giorgi fala em invenção – daquelas classes de sujeitos que são potencialmente produtoras de risco para a ordem vigente. “Isso significa, concretamente, que categorias inteiras de indivíduos deixam virtualmente de **cometer** crimes para **se tornarem**, elas mesmas, crime.”<sup>23</sup>

Tem-se, assim, o que se pode chamar de cárcere atuarial, inserindo uma lógica econômica e gerencial ao controle do cárcere, baseada na monetarização dos riscos e na relação custo-benefício.

Essa lógica acaba por contaminar a sociedade, trazendo um processo de construção social que vê a diversidade como um risco em potencial. As características presentes na multiplicidade são “[...] redefinidas pelas estratégias de controle como fontes de incerteza permanente, fobia do diferente e pânico pelo imprevisível”.<sup>24</sup> Retorna aqui a noção de metrópole punitiva presente na criminologia contemporânea, como em *Vigiar e Punir*, de Michel Foucault, que traz uma cidade punitiva permeada com tecnologias disciplinares, transposta por muros como uma instituição panóptica.<sup>25</sup>

Nesse contexto, a cidade passa, por ela mesma, a exercer o controle, possibilitando vigilância e repressão – pela própria arquitetura da cidade.

A nova arquitetura urbana e as políticas de controle que nela se apoiam – quer se chame **tolerância zero** ou *neighbourhoodwatch*, ou ainda **vigilância eletrônica** ou *Community policing* – alimentam uma geografia social totalmente independente dos comportamentos individuais (ausência de uma norma), preparada para a segregação e a contenção de classes de indivíduos definidas pelo **status** (imposição de uma ordem).<sup>26</sup>

<sup>22</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 97.

<sup>23</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 98.

<sup>24</sup> GIORGI, Al. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 101.

<sup>25</sup> FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. 2011.

<sup>26</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 102-103.

Assim, a metrópole que surge no contexto do pós-fordismo separa e isola, de maneira artificial, os segmentos da população, controlando sua entrada e saída nos guetos voluntários (tais como centros comerciais e aeroportos) e nos guetos involuntários (os guetos propriamente ditos), através de indicações de *no-go-areas* assinalando visualmente a restrição. Aqui, existe “uma diferença fundamental entre aqueles que, na cidade pós-moderna, leem o aviso *no-go-area* como ‘eu não quero entrar’ e ‘aqueles para quem *no go* se traduz por ‘eu não posso sair.’”<sup>27</sup>

Cria-se, nesse contexto, um abismo social entre os incluídos e os excluídos segregados pelo controle urbano. “O efeito é a segmentação da multidão através de uma ecologia do medo que, na cidade, se materializa na figura do estrangeiro, do imigrante, do desempregado, do dependente de drogas”.<sup>28</sup>

Ademais, as funções que possam ser positivas e produtivas são inibidas, e há um rompimento dos laços de empatia e de cooperação, potencialmente transformadores, pois representam um risco ao controle do poder dominante.

Entretanto, as mencionadas estratégias de controle preventivo não escapam de uma contradição constitutiva que, segundo Alessandro De Giorgi, levaria ao limite do paradoxo. “Elas pretendem estabelecer um regime de previsibilidade absoluta, da antecipação e da categorização, ali onde a produtividade da multidão se baseia exatamente no oposto.”<sup>29</sup>

A população proveniente do modelo do pós-fordismo é caracterizada justamente pela imprevisibilidade, pelo inédito, sendo esses requisitos de sua produtividade. Aí se encontra a contradição: como uma sociedade pode excluir o diferente, enquanto incentiva o diferente nos meios de produção?

## **2. DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO PENAL: SOBRE A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO POR MEIO DA ANÁLISE DE LOÏC WACQUANT**

Nesse contexto de transição, compreendido no capítulo anterior, segundo Loïc Wacquant,

---

<sup>27</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 104.

<sup>28</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 105.

<sup>29</sup> GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**, 2006, p. 107.

surge um paradoxo decorrente da penalidade neoliberal, que “pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a **própria causa** da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países.”<sup>30</sup> É nesse sentido que o autor fala em transição de um Estado Social para um Estado Penal.

Esse modelo mostra-se mais atraente e com efeitos mais nefastos naqueles países atingidos por grandes desigualdades sociais e desprovidos de instituições fortes o suficiente para atenuar o impacto causado pela transição para o novo século na vida dos indivíduos.

Além disso, outro fator agrava o problema: as discriminações etnoraciais baseadas na cor e a hierarquia de classes recortada na sociedade, que atribuem ao ato de penalizar a miséria o significado de tornar invisível o problema do negro e das classes menos favorecidas.

Há a supressão do Estado econômico, o enfraquecimento do Estado social, o fortalecimento e glorificação do Estado penal. Para se chegar até aqui, é preciso reconstituir a cadeia de instituições, agentes, discursos, revistas, livros etc. por meio da qual se propagou o novo senso comum penal visando criminalizar a miséria – e, por esse viés, normatizar o trabalho assalariado precário. Esse senso comum foi concebido nos Estados Unidos e se internacionalizou.<sup>31</sup>

Cumprido então analisar de maneira mais aprofundada as origens desse modelo, que também passou a ser conhecido como doutrina da tolerância zero. Como mencionado, seu nascimento se deu nos Estados Unidos, e de lá se expandiu para o mundo.

Nos Estados Unidos, aqueles que buscavam o emprego do capital e de mão de obra acabavam por exigir mais Estado para maquiagem das consequências sociais consideradas degradantes oriundas das camadas inferiores da sociedade.

A popularização desse discurso se deu por meio do *Manhattan Institute*, que lançou Charles Murray, um politólogo que recebeu 30.000 dólares e dois anos de tranquilidade para escrever um livro intitulado *Losing Ground: America Social Policy*, que se tornou a principal fonte da doutrina da tolerância zero. Suas cópias foram enviadas para pessoas estratégicas na divulgação, e devido ao fato de seu conteúdo estar de acordo com a corrente política dominante, acabou por se tornar um clássico sobre o debate social no país.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> WACQUANT, L.. **As prisões da miséria**, 2011, p. 26.

<sup>31</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 26-27.

<sup>32</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 30-34.

De acordo com o livro mencionado, as políticas de auxílio à população mais pobre seriam excessivamente generosas, carregando a responsabilidade pela ascensão da pobreza nos Estados Unidos, na medida em que recompensariam a inatividade dessas camadas sociais.

Daí, adveio a lógica de que o Estado deveria evitar a intervenção na vida em sociedade para tentar diminuir as desigualdades, que seriam fundadas na natureza, “[...] sob pena de agravar os males que tenta atenuar perpetuando as perversões do ideal igualitário surgido na Revolução Francesa.”<sup>33</sup>

A ideia central dessa doutrina de tolerância zero se encontrava na atribuição de um caráter sagrado aos espaços comunitários, que seria imprescindível para uma vida urbanizada. Já a desordem atribuída ao ambiente das classes menos favorecidas, consistiria em um terreno natural e propício para a existência do crime.

Esse discurso se expandiu para o âmbito policial e judiciário da cidade de Nova York, o que a tornou um exemplo mundial de aplicação da doutrina de tolerância zero, centrada na agressiva perseguição e repressão da pequena delinquência, mendigos e sem teto.

Além do mais, através da referida doutrina e do *Manhattan Institute*, a teoria da vidraça quebrada foi vulgarizada, de maneira a modificar a organização do trabalho policial.

Essa teoria, jamais comprovada empiricamente, serviu de álibi criminológico para a reorganização do trabalho policial. O objetivo dessa reorganização: refrear o medo das classes médias e superiores - as que votam - por meio da perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos (ruas, parques, estações ferroviárias, ônibus e metrô etc.). Usam para isso três meios: aumento em 10 vezes dos efetivos e dos equipamentos das brigadas, restituição das responsabilidades operacionais aos comissários de bairro com obrigação quantitativa de resultados, e um sistema de radar informatizado (com arquivo central sinalético e cartográfico consultável em microcomputadores a bordo dos carros de patrulha) que permite a redistribuição contínua e a intervenção quase instantânea das forças da ordem, desembocando em uma aplicação inflexível da lei sobre delitos menores tais como a embriaguez, a jogatina, a mendicância, os atentados aos costumes, simples ameaças.<sup>34</sup>

Dessa maneira, no decorrer de cinco anos, o orçamento da polícia de Nova York foi aumentado em 40%, atingindo o total de 2,6 bilhões de dólares, o que significava quatro vezes mais do que as verbas destinadas para os hospitais públicos na época.

<sup>33</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. 2ª, 2011, p. 32.

<sup>34</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 34.

Além do mais, a doutrina da tolerância zero põe de lado a polícia comunitária, mais pacífica na resolução dos conflitos. Convém ressaltar que na cidade de San Diego, onde esse tipo de abordagem era utilizado, atingiram-se taxas de diminuição de criminalidade equivalentes às da cidade de Nova York. Entretanto, é Nova York que se torna um modelo nacional e internacional de combate à criminalidade, por meio da política de tolerância zero.

A referida política se propagou rapidamente ao redor do mundo, expandido o discurso de necessidade de guerra ao crime e de reconquistar os espaços públicos, que abrigariam delinquentes, tantos os reais quanto os imaginários.<sup>35</sup>

Diversos países importaram a política de tolerância zero, acreditando que seria uma solução simples para acabar com todos os males impregnados na sociedade, desde a criminalidade até a exclusão daqueles considerados como indesejáveis no meio social.

Na Escócia, o Ministro do interior declarou que **a tolerância zero vai limpar nossas ruas**. Em agosto de 1998, o presidente do México lança uma “cruzada nacional contra o crime” [...]. Em setembro de 1998, foi a vez da Argentina<sup>36</sup>. A expansão seguiu pela Europa, chegando na Itália e na Inglaterra. Em Milão, foi impulsionada a criminalidade dos imigrantes, decorrente de uma série de assassinatos. Em Nápoles, a tolerância zero foi aplicada até mesmo em relação aos motoristas imprudentes.

A Cidade do Cabo, na África do Sul, em fevereiro de 1999, lançou uma ampla operação utilizando a política de tolerância zero para conter uma onda de violência decorrente de atividades de grupos islamitas radicais, de caráter prototerrorista.

Já em janeiro de 1999 chega ao Brasil, após a visita de dois altos funcionários da polícia de Nova York. O então governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, anunciou que aplicaria a política de tolerância zero, providenciando a imediata contratação de 800 policiais civis e militares suplementares. Respondendo às críticas que argumentaram que essa providência acarretaria uma superlotação da população encarcerada, o governador alegou que bastaria construir novos estabelecimentos prisionais.<sup>37</sup>

No entanto, algumas falhas estruturais existentes na política de tolerância zero começaram

<sup>35</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 38.

<sup>36</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 38-39.

<sup>37</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 39.

a ficar mais evidentes. As reclamações a respeito de incidentes ocorridos com a polícia de Nova York aumentaram em 60% em dois anos, a maioria envolvendo vítimas negras e latinas.

Os próprios policiais de Nova York, um dos principais eixos da política de tolerância zero, tornaram-se menos entusiasmados em relação à sua aplicação, tendo em vista a necessidade de restabelecer o equilíbrio, sob o risco de tornar-se um modelo de tirania.

E uma das principais consequências da tolerância zero é ter cavado um fosso de desconfiança entre a comunidade afro-americana e as forças de ordem, lembrando as relações que eram mantidas na era segregacionista. [...] A tolerância zero apresenta duas fisionomias opostas: se é alvo (negro) ou beneficiário (branco).<sup>38</sup>

Além disso, a utilização da política de tolerância zero também trouxe como consequência a sobrecarga dos tribunais – ao mesmo tempo em que os números da criminalidade caem, o número das pessoas que são detidas e julgadas apresenta um crescimento contínuo. Isso ocasiona uma grande sobrecarga dos juízes e tribunais, bem como uma demora exacerbada na conclusão dos julgamentos.

Dessa maneira, tornou-se corriqueiro que um juiz apreciasse até mil casos na jornada sem que nenhum fosse solucionado. Como consequência, a apreciação dos casos era adiada por não haver nenhum juiz disponível, ou então o advogado de plantão, também sobrecarregado, não conseguia chegar a tempo. Havia casos em que os próprios acusados, cansados da demora, se reconheciam culpados para pedir uma dispensa do processo em troca de redução da pena.<sup>39</sup>

Houve também uma sobrecarga das casas de detenção, com o aumento considerável do fluxo de ingressos nas prisões, muitos efetuados sem motivo.

Em 1993, eram 106.900, em 1997, passou para 133.300. Houve um número absurdo de prisões que se efetivou sem motivo judiciário – sobre as 345.130 detenções operadas em 1998, 18.000 foram anuladas pelo procurador antes mesmo que as pessoas presas passassem diante de um juiz, e outras 140.000 foram declaradas sem motivo pela corte.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 44.

<sup>39</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 45.

<sup>40</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 46.

Além do mais, Wacquant<sup>41</sup> ressalta que o grande paradoxo desse modelo é que, ao mesmo tempo em que se expandiu ao redor do mundo, passou a ser seriamente questionada em Nova York. Esse questionamento acerca de sua aplicabilidade se deu após o assassinato de Amadou Diallo, em janeiro de 1999, um imigrante da Guiné de 22 anos que foi alvo de 41 balas de revólver provenientes de quatro policiais membros da Unidade de Luta contra os Crimes de Rua. Os referidos policiais estavam em busca de um suposto estuprador, e o encontraram sozinho e tranquilo, na portaria de seu prédio, onde foi abatido.

O assassinato de Amadou Diallo ocorreu depois do caso Abner Louima, no qual um imigrante haitiano foi vítima de tortura sexual em um posto policial de Manhattan. Em decorrência desses acontecimentos, foram realizadas diversas manifestações e campanhas de desobediência civil nos Estados Unidos.<sup>42</sup>

Percebe-se, assim, que apesar das falhas desse modelo de tolerância zero serem evidentes nos Estados Unidos, a sua expansão se deu a nível global, chegando mais tardiamente nos países menos desenvolvidos – onde o impacto de sua utilização também foi maior.

Nesse contexto, criou-se nos grandes centros do planeta o pensamento de que a polícia não deveria mais ter como escopo proteger a ordem pública, mas direcionar todos os esforços apenas no combate ao crime, adotando comportamentos mais punitivos que preventivos. Nessa esteira, os pequenos delitos e contravenções foram deixados de lado para que se combatessem os crimes mais graves e que causavam grandes impactos sociais. Desse modo, as pequenas janelas quebradas já não poderiam mais ser consertadas, chegando a um ponto insustentável onde a criminalidade aumentou substancialmente em um curto período, de tal maneira que diversos especialistas se deram conta do equívoco sobre a estratégia adotada.<sup>43</sup>

No Brasil, as consequências da aplicação da política de tolerância zero, combinadas com o complexo histórico de evolução da penalidade e estrutura social, conjugam elementos que trazem como resultado uma triste realidade, composta por números exorbitantes de indivíduos no ambiente carcerário em situação cada vez mais precária.

### 3. A RESPOSTA AO DELITO E A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO NA

<sup>41</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 42.

<sup>42</sup> WACQUANT, L. **As prisões da miséria**, 2011, p. 42-43.

<sup>43</sup> APOLINÁRIO, M. N. Estado de direito penal: discursos e práticas de um sistema paradoxal. Por uma deslegitimação dos instrumentos estatais opressores, **en Contribuciones a las Ciencias Sociales**, febrero 2010.



## REALIDADE BRASILEIRA

Desde o início da década de 1990, os problemas que circundam a violência, a segurança e a criminalidade constituem-se como questões centrais dos grandes e médios centros urbanos da América do Sul. As taxas de criminalidade têm crescido desde o período que caracterizou o avanço da pobreza e da hiperinflação que marcaram a transição da ditadura para a democracia em meados da década de 1980. O retorno ao regime democrático efetivou-se com a intensificação da criminalidade.<sup>44</sup> Segundo um relatório divulgado pela Anistia Internacional no ano de 2015,<sup>45</sup> o Brasil aparece como o país que tem o maior número geral de homicídios no mundo inteiro. Só em 2012, foram 56 mil homicídios. Em 2014, 15,6% dos homicídios foram cometidos por policiais.

O levantamento foi concentrado na Zona Norte do Rio de Janeiro, que inclui a Favela de Acari. Entre as vítimas da violência policial no Estado, entre 2010 e 2013, 99,5% eram homens, e quase 80% das vítimas eram negras.

O Brasil é o quinto país mais populoso do mundo, possuindo a terceira maior população carcerária, conforme o levantamento realizado pelo *World Prison Brief* (WPB).<sup>46</sup> Ressalte-se que não existe relação direta entre os números da população total e da população carcerária, pois a Índia, com uma população total seis vezes maior que a do Brasil, possui 200 mil a menos de apenados no cárcere.

Além do mais, em junho de 2016, de acordo com os dados divulgados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), o Brasil ultrapassou a marca de 700 mil pessoas privadas de liberdade, pela primeira vez na história. Em relação aos números registrados no início da década de 1990, isso representa um aumento correspondente a 707%.<sup>47</sup>

É visível que os números em relação à população privada de liberdade brasileira estão

<sup>44</sup> AZEVEDO, R. G. de; CIFALI, A. C. Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades. *In: Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. SOZZO, Máximo (Org), 2017, p. 27 – 28.

<sup>45</sup> BRASIL. Anistia Internacional.

<sup>46</sup> INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES. *World Prison Brief – Entire world Prison Population Totals*.

<sup>47</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN, 2016**.

em constante ascensão, representando um crescimento médio de 7,3% ao ano, o que constitui um reflexo sobre os caminhos escolhidos pela política criminal no Brasil.

Em relação à taxa de aprisionamento, entre os anos 2000 e 2016, ocorreu um aumento de 157%. Isso significa que, em 2000, haviam 137 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes, passando para 352,6 pessoas presas para cada 100 mil, em junho de 2016.<sup>48</sup>

No entanto, o número de vagas nos estabelecimentos prisionais não acompanhou a evolução da taxa de aprisionamento. Segundo o panorama geral, também divulgado pelo INFOPEN, o déficit de vagas é de 358.663, gerando uma taxa de ocupação de 197,4%.<sup>49</sup>

Os números referentes aos dados aqui analisados demonstram a gravidade da situação dos estabelecimentos carcerários brasileiros, cuja superlotação, nos moldes do sistema atual, só tende a crescer.

Além do mais, segundo os dados publicados pelo INFOPEN, 64% da população prisional é negra. Em relação ao grau de escolaridade, percebe-se que é extremamente baixo, considerando que 51% não completou o Ensino Fundamental. De outro lado, apenas 1% da população prisional possui o Ensino Superior completo.<sup>50</sup>

Da análise dos dados aqui demonstrados, é possível traçar o perfil dos indivíduos que compõem a população prisional brasileira: a maioria é negra e possui baixos níveis de escolaridade, do que se pode concluir que fazem parte das camadas menos favorecidas da sociedade. Juntando essas informações com os dados referentes à alta taxa de violência policial que ocorre no Brasil, é possível unir dois elementos característicos da política de tolerância zero, conforme analisado no capítulo anterior.

Ainda, indo além dos dados estatísticos, é perceptível o crescimento desse movimento através da criminalização mais gravosa de determinadas condutas e aumento da repressão, sem embasamento científico, sendo citados como exemplos a Lei dos Crimes Hediondos

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN, 2016.**

<sup>49</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN, 2016.**

<sup>50</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN, 2016.**

e o Regime Disciplinar Diferenciado.<sup>51</sup>

Dessa forma, é inevitável chegar-se à conclusão de que ainda existem consequências da política de tolerância zero na realidade brasileira, talvez arraigados no inconsciente coletivo. Esses reflexos são agravados pelos caminhos que a política de penalidade tomou até aqui, influenciados pelos rumos da estrutura social e da política econômica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade brasileira inegavelmente sofre as consequências do surgimento de uma política de tolerância zero, agravadas pela complexa evolução da penalidade, diretamente relacionada com a estrutura social. Entretanto, como não possui instituições suficientemente preparadas para amortecer ao menos uma parte dessas consequências, os efeitos são catastróficos, cominando em um sistema criminal em crise e em um sistema prisional desumano.

Tão graves são esses efeitos que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal declarou, em decisão liminar na ADPF nº 347/DF, o Estado de Coisas Inconstitucional em relação ao sistema carcerário brasileiro, instituto utilizado principalmente na Colômbia para indicar e buscar soluções para a violações em massa de direitos fundamentais, principalmente de direitos que exigem uma prestação programática por parte do Estado.

De tudo isso depreende-se que não é possível analisar a política criminal de um país sem analisar a história da penalidade e da própria sociedade, sempre levando em consideração suas peculiaridades. Os modelos utilizados em outros países podem ser utilizados como um norte, mas nunca importados sem uma análise crítica – como ocorreu com a política de tolerância zero – sob pena de efeitos nefastos sobre a sociedade, principalmente sobre a camada menos favorecida.

Mas é dessa análise crítica que surge a esperança do nascimento de uma política criminal mais humana, sensível às diferenças, que possa de alguma maneira atenuar as mazelas sociais causadas pela penalidade até agora.

---

<sup>51</sup> SHECAIRA, S. S. Tolerância zero. *In* **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, 2009, p. 165-176.

## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, C. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800 – 1940. In: **História das prisões no Brasil**. Vol. I. MAIA, C. N. [et. al] (Org.). Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

APOLINÁRIO, M. N. Estado de direito penal: discursos e práticas de um sistema paradoxal. Por uma deslegitimação dos instrumentos estatais opressores, **en Contribuciones a las Ciencias Sociales**, febrero 2010. Disponível em: <[www.eumed.net/rev/cccss/07/mna.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/07/mna.htm)>. Acesso em: 16 de março de 2018.

AZEVEDO, R. G. de; CIFALI, A. C. Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades. In: **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul**. SOZZO, Máximo (Org). São Paulo: Fundação Perseu Alamo, 2017.

BATISTA, N. **Punidos e Mal Pagos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1990.

BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 3ª., ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2016**. Disponível em: <[https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/12/relatorio\\_2016\\_Junho.pdf](https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/12/relatorio_2016_Junho.pdf)>. Acesso em: jan de 2018.

\_\_\_\_\_. **Anistia Internacional**. Disponível em: <<https://anistia.org.br/policia-brasileira-e-rapida-gatilho/>>. Acesso em 10 de julho de 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 30.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2006.

INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES. **World Prison Brief – Entire world Prison Population Totals**. Disponível em: <[http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=all&category=wb\\_poptotal](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poptotal)>. Acesso em agosto de 2017.

MAYORA, M.; GARCIA, M. **O Controle Penal no Brasil do Século XIX – Contribuição sesde a Economia Política da Pena.** Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 63, pp. 549 - 573, jul./dez. 2013. Disponível em: < <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2013v63p549/1449>>. Acesso em: agosto de 2017.

RUSCHE, G; KIRCHHEIMER, O. **Punição e estrutura social.** Trad. Gizlene Neder. 2ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, J. C. dos. **Direito Penal:** parte geral. 6. ed. Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.

SHECAIRA, S. S. Tolerância zero. In **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 5, p. 165-176, outubro/2009. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33312-42518-1-PB.pdf>>. Acesso em: julho de 2018.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

YOUNG, J. **A sociedade excludente:** exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 26.