

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS  
FACULDADE REINALDO RAMOS  
BACHARELADO EM DIREITO**

**JOAQUIM VENÂNCIO DE LIMA NETO**

**ASPECTOS DA TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS**

Campina Grande - PB  
2015

**JOAQUIM VENÂNCIO DE LIMA NETO**

**ASPECTOS DA TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS**

Trabalho Monográfico apresentado à  
Coordenação do Curso de Direito da  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR,  
como requisito parcial para a obtenção de  
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Rodrigo Araújo  
Reul

Campina Grande - PB  
2015

**JOAQUIM VENÂNCIO DE LIMA NETO**  
**ASPECTOS DA TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS**

Aprovado em: 07 de Março de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Esp. Rodrigo Araújo Reul  
Faculdade Reinaldo Ramos - CESREI  
(Orientador)

---

Prof.MSc. Kelsen Mendonça Vasconcelos  
Faculdade Reinaldo Ramos - CESREI  
(1º Examinador)

---

Profª.MSc. Aline Medeiros Almeida  
Faculdade Reinaldo Ramos - CESREI  
(2º Examinadora)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por me dar saúde e força de lutar dia-a-dia em busca de dias melhores e sem a vontade dEle eu não alcançaria essa vitória.

Agradeço também aos meus pais, Claudivânia Cavalcante Venâncio e Anizete Venâncio de Lima, pela paciência, carinho e determinação para educar três filhos, pois sem a ajuda deles, nada disso estaria acontecendo.

Aos meus irmãos Dyego Rhenan Cavalcante Venâncio e Kelly Nicole Cavalcante Venâncio.

Aos defensores públicos, Dr. Amaury e Dra. Regina, com quem, em um curto período de convivência, aprendi mais sobre a vida do que a própria havia me ensinado. Aprendi que a qualidade que torna um homem grandioso é, sobretudo, a humildade e que nunca devemos aceitar nada sem questionar.

A toda minha família que direta ou indiretamente ajudou na construção da minha formação acadêmica.

Aos amigos Pedro Augusto, Jailson Filho, Israel (o frango), Carlinhos (monstrinho), Abimar (o mudado), Pablo Halleberg, Arthur, Israel, Rafael Medeiros e todos os colegas de “Azulão”, durante as viagens diárias.

Aos amigos que fiz durante o curso e levarei pra vida Almir, Aroldo, Bruce, Coreolano, Denílson, Gilliarde, Gustavo, Hítalo, Jéfferson, Olavo, Vinícius e Wesley, onde sempre estávamos juntos para “resenhar” e estudar. “Tu é Moral”!

Ao grande professor Rodrigo Reul por ter aceitado orientar-me neste trabalho de conclusão de curso, bem como toda paciência e excelência que tem para explanar o conteúdo, sempre orientando da melhor forma seus alunos, sendo exemplo de profissional.

Ao Centro de Ensino Superior Reinaldo Ramos – CESREI por ter disponibilizado a melhor seleção de professores e funcionários para o melhor desempenho dentro e fora da sala de aula.

Obrigado a todos!

“A insatisfação é o primeiro passo para o progresso de um homem ou de uma nação”.

Oscar Wilde

## RESUMO

O presente trabalho tem finalidade versar sobre a origem os aspectos mais importantes da teoria das janelas quebradas. Logo, inicia a busca dos estudos sobre a criminologia e suas ciências, como também adentra-se nas diferenças entre a criminologia, Direito Penal e política criminal. Ao final, a teoria das janelas quebradas, justificada como exceção, é identificada, na verdade, como um modelo de políticas de segurança pública, não sendo a melhor forma de atuação ao fim que se propõe.

**Palavras-chave:** Criminologia. Teoria das Janelas Quebradas. Tolerância Zero. Ordenamento Jurídico Brasileiro.

## **ABSTRACT**

This work has traverse purpose of the origin the most important aspects of the theory of broken windows. So begins the search for studies of criminology and its sciences, but also is entered on the differences between criminology, criminal law and criminal policy. At the end, the theory of broken windows, justified as an exception is identified, in fact, as a model of public security policies, not the best way to end it proposes action.

**Keyword:** Criminology. Theory of Broken Windows. Zero Tolerance. the Brazilian legal system.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 CRIMINOLOGIA .....</b>	<b>13</b>
2.1 Conceito .....	13
2.2 Objetivos da Criminologia.....	14
2.2.1 O Criminoso .....	15
2.2.2 O Controle Social .....	16
2.2.3 A Vítima .....	17
2.2.4 O Delito .....	18
2.3 Aspectos Históricos da Criminologia .....	18
2.3.1 Escola Clássica.....	19
2.3.2 Escola Positivista .....	20
2.3.3 Escola Científica .....	21
2.3.4 Escola Crítica .....	21
<b>3 RELAÇÃO DO DIREITO PENAL ENTRE A CRIMINOLOGIA E POLÍTICA CRIMINAL .....</b>	<b>22</b>
3.1 Política Criminal .....	23
3.1.1 Movimento Punitivista .....	23
3.1.2 Movimento Abolicionista .....	25
3.1.3 Movimento Minimalista .....	25
<b>4 TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS .....</b>	<b>26</b>
4.1 Origem .....	26
4.2 Aspecto Gerais da Política de Tolerância Zero .....	29
4.3 Princípios da Intervenção Mínima e o Princípio da Insignificância.....	31
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>34</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>36</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>37</b>

ANEXO 1: BROKEN WINDOWS ..... 37

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho, tem o objetivo de estudar as medidas de políticas utilizadas pelo os Estados Unidos, que se baseou na teoria norte-americana, conhecida como a Teoria das Janelas Quebradas, que dispõe que todo delito pequeno deve ser abolido, pois, dos pequenos delitos é que se desenvolve os grandes crimes, em razão do Estado ficar omissos em punir tal fato.

Logo, o real objetivo do Direito Penal é justamente proteger os valores mais importantes de uma sociedade. O chamado Estado Democrático de Direito, nem sempre vigorou nas sociedades, portanto, isso foi uma conquista de muitas lutas para que vigorasse os poderes soberanos na sociedade.

Deste modo, foram criadas leis para estabelecer regras para que os indivíduos agissem de conformidades perante a sociedade. Por exemplo, durante a Santa Inquisição, no século XIII, grandes barbaridades foram cometidas, pessoas foram muitas vezes condenadas, presas e queimadas em plena praça pública sob o argumento de irem contra o Direito Canônico e contra a Igreja Católica.

É indiscutível que aqueles indivíduos que foram processados durante a Santa Inquisição não tiveram a chance de se defender, porque, nessa época não se discutia o contraditório, ampla defesa e muito menos em devido processo legal. Entretanto, foi nessa época que surgiu o chamado juiz inquisidor, onde as funções processuais de acusação, defesa e julgamento eram concentradas nas mãos de uma só pessoa, chamada assim de “juiz inquisidor”.

No marco do período pós Revolução Francesa, foi onde nasceu o constitucionalismo, com o objetivo de fornecer constituições escritas aos Estados. Nesse contexto, após o marco da Revolução Francesa, as primeiras constituições a serem de forma escrita foram a dos Estados Unidos da América, no ano de 1787 e a Francesa em 1789. Ocorrendo assim, uma grande consequência importante, que foi o surgimento do Estado de Direito, onde pregava que tanto os governantes como os governados deviam obediência às leis.

Portanto, após esse marco passou-se a diferenciar lei vigente de lei válida, pois, acima das leis há valores que devem ser respeitados e obedecidos. Assim, após a Segunda Guerra Mundial passou-se a falar em Estado Democrático de Direito, onde todos, inclusive os governantes, devem obediência às leis, desde que estas atendam aos valores igualdade, liberdade e, principalmente, a dignidade da pessoa humana. Desse modo, o poder do Estado passou a ser limitado, respeitando-se o Estado de Direito.

A partir daí, com a importância que hoje vislumbra acerca de uma sociedade mais harmônica, vemos que estamos perdendo esses valores diante da omissão do Estado em cumprir as leis.

Logo, a presente monografia tem a finalidade de versar sobre o estudo da teoria da janela quebra e a política da tolerância zero, a qual foi originada pelo Estados Unidos, como também estudar as suas funções e eficácia como solução ao combate à criminalidade, e como foi introduzida na sociedade. Por fim, visa fazer uma comparação com o direito brasileiro.

## 2. CRIMINOLOGIA

### 2.1 Conceito

O vocábulo Criminologia, teve sua origem do termo “*crimino*”, que significa crime, e do termo “*logos*”, que significa tratado ou estudo. Logo, a Criminologia é o estudo do fenômeno criminal, como também o estudo da prática do crime, do criminoso e a vítima.

Entretanto, existe diversas discursão acerca do surgimento da primeira vez da palavra “criminologia”, pois no ano de 1885, o doutrinador RaffaeleGarófalo, que intitulou em sua principal obra para designar “ciência do crime”.Porém, a discursão gira em torno de que quando a palavra “criminologia” já tinha sido utilizado anteriormente por Topinard, na França, no ano de 1883.

Vejamos o conceito dado pela mestre em direito Gisele Leite:

*“o conceito exprime constantemente uma ideia geral da coisa, já a definição exprime uma determinação exata, de objetivo e a incidência epistemológica. A criminologia estuda a criminalidade e invocando seu significado etimológico do vocábulo, originário do latim crimino (crime) e do grego logos (tratado ou estudo). Em síntese, a criminologia seria o tratado do crime, segundo a definição de Edwin H. Sutherland: “é o conjunto de conhecimentos que estudam o fenômeno e as causas da criminalidade, a personalidade do criminoso, sua conduta delituosa e a maneira de ressocializá-lo”. Já Nelson Hungria traduz: “é o estudo experimental do fenômeno do crime, para pesquisar-lhe a etiologia a tentar a sua debelação por meios preventivos ou curativos.” O conceito ideal desta disciplina seria aquele capaz de abarcar todos os elementos caracterizadores de sua forma de atuação. Segundo Newton Fernandes e Valter Fernandes, in criminologia Integrada, Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2002, “Criminologia é ciência que estuda o fenômeno crimina, a vítima, as determinantes endógenas e exógenas que isolada ou cumulativamente atuam sobre a pessoa e a conduta do delinquente, e os meios laborterapêuticos ou pedagógicos de reintegra-lo ao grupamento social”.*

Diante da citação, percebemos que a criminologia visa analisar não apenas o sujeito, mas também as circunstâncias que o levam a tal delito e os seus efeitos perante a conduta realizada.

Logo o estudo da criminologia sempre foi visto como uma ciência social e humana, diferenciando da ciência penal, sendo considerada apenas como uma ciência auxiliar para o Direito Penal. Com o passar do tempo, a criminologia foi criando espaço sobre os estudos que influencia na ciência jurídica, logo, a criminologia está diretamente ligada ao direito penal, pois ambas têm os mesmos objetivos, o estudo do crime.

Importante destacar um trecho de um artigo científico, extraído da internet de um autor desconhecido, que aborda teorias de alguns criminólogos, fazendo uma comparação entre elas:

*“Desde o século XVIII, são formuladas várias teorias científicas para explicar as causas do delito. O médico alemão Franz Joseph Gall procurou relacionar a estrutura cerebral com as inclinações criminosas. No final do século XIX, o criminologista Cesare Lombroso afirmava que os delitos são cometidos por aqueles que nascem com certos traços físicos hereditários reconhecíveis, teoria efetuada no começo do século XX por Charles Goring, que fez um estudo comparativo entre delinquentes encarcerados e cidadãos respeitadores das leis, chegando à conclusão de que não existem os chamados “tipos criminais” com disposição inata para o crime. Na França, Montesquieu procurou relacionar o comportamento criminoso com o ambiente natural e físico. Por outro lado, os estudiosos ligados aos movimentos socialistas têm considerado o delito como efeito derivado das necessidades da pobreza. Outros teóricos relacionam a criminalidade com o estado geral da cultura, sobretudo pelo impacto desencadeado pelas crises econômicas, as guerras, as revoluções e o sentimento generalizado de insegurança e desproteção derivados de tais fenômenos. No século XX, destacam-se as teorias elaboradas por psicólogos e psiquiatras, que indicam que cerca de um quarto da população reclusa é composta por psicóticos, neuróticos ou pessoas instáveis emocionalmente, e outro quarto padece de deficiência mentais. A maioria dos especialistas, porém está mais inclinada a assumir as teorias do fator múltiplo, de que o delito surge como consequência de um conjunto de conflitos e de influência biológicas psicológicas, culturais, econômicas e políticas.”*

Destaca-se que a criminologia é uma ciência autônoma, não se confundido com o método dedutivo e clássico.

## **2.2 Objetivos da Criminologia**

Já citado no presente trabalho, a criminologia tem a finalidade de estudar o criminoso, o crime e as causas que levam o indivíduo a praticar delitos.

Segundo Sérgio Salomão Schecaria:

*“Ocupa-se a criminologia do estudo do delito, do delinquente, da vítima e do controle social do delito e, para tanto lança mão de um objeto empírico e interdisciplinar...”*

Sabemos que a criminologia e o Direito Penal têm uma conexão em torno do estudo do crime. A diferença é que o Direito Penal é uma ciência normativa, que diz respeito que a prática do crime é uma conduta anormal, que o indivíduo é punido pela desobediência da regra imposta pelo Estado.

Segundo a citação de Orlando Soares, torna-se visível a diferença do objetivo da Criminologia em relação ao Direito Penal:

*“Dada a sua natureza, se responsabiliza não só pelo estudo do crime, mas também de conhecer o criminoso, a sua conduta, montando esquemas para combater a criminalidade, apoiando-se em meios preventivos para melhor cuidar dos criminosos para que ao final tenha um resultado positivo e que não venham a reincidir.”*

No entanto, o objetivo da criminologia é fazer pesquisas sobre as condutas do delito fazendo também uma análise sobre a ressocialização do indivíduo.

Por fim, verifica-se que ambos, o direito penal e a criminologia têm o mesmo objetivo, porém, apenas diferem na forma de pesquisa, ou seja, a atividade do direito penal não é a mesma que a da criminologia.

Passa-se a uma breve análise dos objetivos da criminologia.

### **2.2.1 O Criminoso**

Inicialmente, o criminoso é aquele que desobedece às regras imposta pelo Estado de forma reprovável. Diante das escolas criminológicas, o criminoso era definido de várias formas, como por exemplo, na escola positivista, onde o homem delinquente era aquele que muitas das vezes nasceu com uma deformação patológica, ou seja, tinha um desvio do caráter. Já na Escola Clássica, o delinquente

era aquele que possuía pecados e que fazia por conta própria, ou seja, possuía a opção de escolher em fazer o bem ou praticar crimes.

### 2.2.2 O Controle Social

Mesmo na época dos primórdios, sempre existiu a figura do conflito e o homem que vivia em sociedade tentava resolver de várias formas. Como uma forma de exemplo, as formas de solucionar os conflitos variam conforme as circunstâncias dos delitos, ou seja, se o delito fosse de um valor social importante, cabia ao Estado resolver o conflito com base no valor do bem ameaçado.

É importante destacar, que o poder de solucionar conflitos, perante a força do Estado, se deu após as teorias contratualistas e que logo após foi institucionalizada pelo Direito Penal.

Para que exista a paz social e a harmonia entre os povos, é necessário que o Estado intervenha perante a sociedade, impondo normas e regras de conduta. Logo, se um indivíduo pratica um delito, surge para o Estado o poder de puni-lo, com o objetivo de manter o equilíbrio social.

Francisco Muñoz Cond descreve o controle social como:

*“O controle social é a condição básica da vida social. Com ele se asseguram o cumprimento das expectativas de conduta e o interesse das normas que regem a convivência, conformando-os e estabilizando-os contrafaticamente, em caso de frustração ou descumprimento, com a respectiva sanção imposta por uma determinada forma ou procedimento. O controle social determina, assim, os limites da liberdade humana na sociedade, constituindo, ao mesmo tempo, um instrumento de socialização de seus membros.”*

Diante do exposto, pode-se notar que a punição imposta pelo Direito Penal é uma forma de eficácia em busca do controle social e além das penas imposta pelo Estado. Existem outras formas de combater o desequilíbrio social, que é por meio da religião, escola, família e entre outros.

Antônio Pablos de Molina cita que:

*“É inegável que o Direito Penal simboliza o sistema normativo mais formalizado, com uma estrutura mais racional e com o mais elevado grau de divisão do trabalho e de especialidade funcional dentre todos os subsistemas normativos. O controle social penal é um subsistema dentro do sistema global do controle social; difere deste último por seus fins (prevenção ou repressão do delito), pelos meios dos quais se serve (penas ou medidas de segurança) e pelo grau de formalização que exige.”*

Extraí-se que aplicação da norma só é utilizada caso o indivíduo venha falhar. Portanto, não é correto afirmar que sempre que o indivíduo falhar, ele venha a ser punido, pois como citado em cima, existe várias outras formas para resolver um conflito, ou seja, o Direito Penal não será usado sempre.

### **2.2.3 A Vítima**

A assembleia Geral das Nações Unidas, na resolução 40/43, conceitua vítima como sendo:

*“Pessoa que, individual ou coletivamente, tenha sofrido danos, inclusive lesões físicas ou mentais, sofrimento emocional, perda financeira ou diminuição substancial de seus direitos fundamentais, como consequências de ações ou omissões que violem a legislação penal vigente, nos Estados – Membros, incluída a que prescreve o abuso de poder”.*

Com base nesse contexto, é correto afirmar que a vítima está ligada diretamente com a criminologia, sendo a vítima, o indivíduo que sofre o delito, sendo possível ter sido ocasionado tanto por ela como também por um terceiro.

Foi com base nos estudos da criminologia que a vítima foi tomando espaço no direito penal, como sendo base de estudo para entender o delito. Pois no período da autotutela, como sabemos, o direito era inquisitivo e a figura da vítima perdia o foco no processo, como também com o surgimento do processo acusatório, sendo a vítima apenas como um complemento no processo.

Entretanto, é com o estudo que se faz da vítima que se pode chegar na verdade, pois é com as informações colhidas da vítima que se chega no esclarecimento do crim. Logo, verifica-se a importância que a vítima tem perante a criminologia.

Diante desse contexto, é essencial destacar as duas escolas que o estudo da vítima traz, as quais são, a Escola Clássica e a Escola Positivista.

Por fim, é importante destacar que a doutrina classifica várias espécies de vítimas. Segundo Hans Von Hentig descreve o primeiro grupo, o qual se refere ao criminoso que passa a ser vítima ou de forma contrária. A segunda classificação diz respeito ao indivíduo que é criminoso e vítima ao mesmo tempo, cita-se como exemplo o suicida, e por fim, o último grupo, o qual o indivíduo é incerto, pois ele pode se transformar em criminoso ou vítima a qualquer tempo.

#### **2.2.4 O Delito**

A criminologia difere do conceito de delito em comparação ao conceito do direito penal, pois o conceito de delito no Direito Penal está vinculado ao indivíduo, ao cometer uma ação ou omissão tipificada, está configurado o crime.

Percebe-se que no direito penal a conduta se concretiza por meio de umas dessas duas formas, ou seja, por uma omissão, que significa “não fazer” e a outra é de um comportamento positivo, que significa “fazer”.

Como já vimos, o direito penal é uma ciência normativa, a qual difere da relação criminal quanto a criminologia.

Para criminologia, o delito é analisado pelas causas que gerou os fatos, como também as condutas antissociais, o tratamento dado ao criminoso e o processo de reabilitação. O delito não é apenas estudado pela área da criminologia e do direito penal, mas também da filosofia e sociologia.

Portanto, podemos dizer que o delito é fenômeno de delinquência. Concluindo-se assim, que a criminologia faz toda uma investigação, estudando todas as causas e condutas, para chegar a um devido conceito, porém o conceito dado ao delito pela criminologia é considerado relativo, pois as suas causas se dão através do problema social.

### **2.3 ASPECTO HISTÓRICO DA CRIMINOLOGIA**

A história da criminologia é dividida em quatro períodos, pois antigamente existia uma discussão entre as escolas para conceituar crime e criminoso. A partir dos estudos realizados nos homens, foi então possível estudar os comportamentos do ser humano.

Logo, as escolas criminológicas foram surgindo, com a finalidade de estudar o crime, tendo como estudo principal a origem do crime, como também descobrir uma maneira de reprimi-lo e combatê-lo.

Os métodos de estudos eram com bases nas ciências da psiquiatria, biologia, psicologia e entre outras. Também serviram como bases para definir os estudos da criminologia, as estatísticas que tinha uma importância muito grande, porém a cada período de escola, tinha uma nova forma de estudo. Analisaremos as escolas a seguir.

### **2.3.1 Escola Clássica**

No período do século XVIII, a Escola Clássica foi a primeira a surgir, com base nos fundamentos do Iluminismo e dos seus princípios.

Beccaria foi um dos mais importantes pensadores da escola clássica, pois escreveu uma das suas principais obras, criticando o procedimento penal atual da época, descrevendo as barbaridades que o sistema penal trazia, como por exemplo as práticas de torturas e os julgamentos dos indivíduos eram secretos. Diante das críticas desenvolvidas por Beccaria, o mesmo teve uma imensa contribuição para que houvesse uma reforma no sistema penal da época, pois as denúncias realizadas por ele surtaram efeitos.

Entretanto, apesar das críticas, Beccaria seguindo o pensamento de Rousseau, com base no contratualismo, defendeu que o indivíduo que quebra as regras do contrato social estabelecido pelo Estado comete delito. Logo, os direitos de primeira geração, que são os direitos individuais e a intervenção mínima do Estado, também foram defendidos por Beccaria.

Além desse contexto, vários princípios importantes que vigoram até os dias atuais, surgiram do pensamento de Beccaria. Temos como exemplo o princípio da

igualdade, o princípio da proporcionalidade, o princípio da legalidade que impõe que somente as leis podem descrever os delitos e as penas.

A principal característica da Escola Clássica é que os homens são seres racionais e livres, tendo capacidade de decidirem suas decisões e responder pelas suas consequências.

### **2.3.2 Escola Positivista**

Nessa Escola Positivista a principal característica deixou de o homem livre e começou a ser o determinismo social. O pensador Enrico Ferri, um dos principais pensadores dessa escola, apontava os fatores antropológicos, sociais e físicos como as causas do delito.

Diante dos estudos de Enrico Ferri, aponta-se as teses negativas do livre arbítrio, a qual era defendida pela a Escola Clássica. Ele não admitia crime como produto da liberdade de escolha do delinquente, pois defendia a responsabilidade social.

Também defendia que todo criminoso deveria ser afastado do convívio da sociedade, pois a Escola Positivista defende a pena como instrumento de defesa social. Entretanto, Ferri foi o idealizador da Lei da Saturação Criminal que realizava a seguinte associação: Da mesma forma que um líquido em determinada temperatura dilua em parte, assim também ocorre com o fenômeno criminal, pois em determinadas condições sócias seriam produzidos determinados delitos.

Outro grande pensador da Escola Positivista é o jurista e Ministro da Corte de Apelação de Nápoles, Raphael Garofalo, criador do termo criminologia, a compreendia como a ciência da criminalidade, do delito e da pena.

Garofalo sustentava que se havia o criminoso nato também haveria de existir o delito desta mesma natureza. Portanto, Garofalo acreditava na existência de duas espécies de delitos: delitos legais e delitos naturais.

Os delitos legais, sofriam variações conforme o local, pois não ofendiam o senso de moralidade comum, como por exemplo, os delitos tributários. Já os delitos

naturais, lesavam os sentimentos de altruísmo, ou de piedade, inerentes a própria condição humana, independentemente de onde se encontrasse, como por exemplo, os delitos contra a vida.

Portanto, para Escola Positivista, o crime tinha origem de uma opção livre, e a influências se dava por meio de onde convive o autor do fato. Logo, para a escola o criminoso, ao praticar o delito, estaria ele em um estado de anormalidade, mesmo que transitório, pois aquele que está apto para vida em sociedade estaria em um estado normal.

### **2.3.3 Escola Científica**

Com as grandes discussões surgidas pelas Escolas Clássica e Positivista, as ciências que eram bases dessas escolas, passaram a estudar o indivíduo por novas formas. Portanto a biologia passou a estudar e diferenciar o criminoso pelo o organismo, tentando buscar uma diferença que variava dos demais seres humanos.

Entretanto, várias foram as formas de pesquisas realizadas no criminoso, como por exemplo a psiquiatria, onde foi utilizada para analisar a relação de enfermidade dos atos praticados pelo criminoso.

Por fim, vale ressaltar que surgiram grandes teorias nessa fase, como a teoria da ecológica da escola de Chicago, que foi utilizada para estudarem o desenvolvimento urbano.

### **2.3.4 Escola Crítica**

O surgimento da Escola Crítica teve fundamento com base no marxismo, na décadas de 70, e principal teoria era a do etiquetamento, que dizia que o crime era uma etiqueta criada pela a sociedade de poder. Logo, as condutas começaram a ser estudadas a partir das teorias econômicas do crime e das teorias políticas.

Alessandro Baratta, descreve no mesmo sentido:

*“A etiqueta “criminologia crítica” se refere a um campo muito vasto e não homogêneo de discursos que, no campo do pensamento criminológico e sociológico-jurídico contemporâneo, têm em comum uma característica que os*

*distingue da criminologia “tradicional”: a nova forma de definir objeto e os termos mesmos da questão criminal. A diferença é, também e principalmente, uma consequência daquilo que, também e principalmente, uma consequência daquilo que, utilizando a nomenclatura da teoria recente sobre “as revoluções científicas”, onde pode ser definido como “mudança de paradigma” produzida na criminologia moderna. Sobre a base do paradigma etiológico a criminologia se converteu em sinônimo de ciência das causas da criminalidade. ”*

Diante das teorias, é importante destacar que para a Escola Crítica as ferramentas utilizadas para o controle da criminalidade não têm eficácia. Logo, quando é utilizada uma ferramenta para o controlar a sociedade, acaba surgindo uma forma de rotulagem de delinquentes, em outras palavras, o Estado acaba criando uma forma de relação social diferenciada. Pensadores: Granfiel, Erickson, Alessandro Baratta e outros. Defendem que a Escola Crítica não aceita a ressocialização do indivíduo e que a pena tem a finalidade de expulsar o criminoso do meio social.

### **3. RELAÇÃO DO DIREITO PENAL ENTRE CRIMINOLOGIA E POLÍTICA CRIMINAL**

Primeiramente, existe uma grande divergência entre a criminologia e a política criminal, não sendo possível confundir ambas as áreas.

Como já sabemos, a criminologia é uma ciência interdisciplinar, que tem a finalidade de estudar o crime, o controle social do comportamento do delinquente, o infrator, o delito e a vítima, pretendendo conhecer a origem do crime, como também pesquisando meios de prevenir a criminalidade e os meios de ressocialização do criminoso.

Também podemos dizer que a ciência da criminologia é a ciência do ser, pois tem o objetivo de estudar o que é o crime, com base nas investigações da realidade. Já o Direito Penal é considerado uma ciência do dever-ser, pois tem uma característica normativa, e impõe o que deve ser.

Logo, antes de adentrar propriamente dito no assunto principal, faz necessário saber o que é Política Criminal.

### **3.1 Política Criminal**

Inicialmente, a política criminal vem do vocábulo *polis*, que significa estado ou cidade, e é utilizada quando se refere a cidade.

Segundo os professores Zaffaroni e Pierangeli, descreve a política como sendo uma ciência de governo. Já para Aristóteles, conceitua política como sendo o estudo da natureza do Estado e as formas de governo.

Portanto, a Política Criminal é um procedimento para estudar em prol de uma construção jurídica favorável para combater a criminalidade, ou seja, é nada mais do que uma resposta ao crime, que consiste em aperfeiçoar o instituto de punir o criminoso de maneira correta. Entretanto, a política criminal é uma disciplina independente e também não é considerada um estudo de método próprio.

A Política Criminal busca o objetivo de reprimir o crime através dos procedimentos do sistema penal em vigor. Tem a característica de definir para estudar e criar estratégias de combate ao crime, define o que realmente é importante, fazendo uma estratégia de execução coerente do sistema.

No Brasil, a política criminal surgiu no ano de 1984, com a reforma da parte geral do Código Penal vigente. E na década de 60, foram abertas as discussões acerca de uma mudança no Direito Penal, mas apenas nos 80, foi que a política criminal teve algumas medidas tomadas.

Basicamente, foram três principais movimentos acerca da política criminal, os quais são: punitivista, que se caracterizou no direito penal pelos movimentos em prol do recrudescimento, como por exemplo o Movimento Lei e Ordem, criado por Ralf Dahrendorf, e foi um movimento político criminal que tem como finalidade transformar conhecimentos empíricos sobre o crime, propondo alternativas e programas a partir de sua perspectiva.

#### **3.1.1 Movimento Punitivista**

Este movimento também ficou conhecido como “*Law and Order*” e ganhou amplitude nos Estados Unidos na década de 70 com a ideia de repressão máxima de alargamento de leis incriminadoras.

A política criminal ditada por este movimento é definida pela caracterização de que a pena se justifica como um castigo e retribuição, que os crimes atrozes sejam punidos por sanções penais severas, as penas privativas de liberdade impostas por crimes violentos sejam cumpridas em estabelecimento penais de segurança máxima e o condenado deve ser submetido a um excepcional regime de severidade, a prisão provisória deve ser ampliada, de maneira a representar uma resposta imediata ao crime e que haja diminuição dos poderes do juiz e menor controle judicial da execução, que deverá ficar a cargo, quase exclusivamente, das autoridades penitenciárias.

Logo, com Movimento Lei e Ordem, a sociedade foi dividida em grupos, o qual primeiro grupo, era para aqueles indivíduos do bem, que merecem de toda a proteção legal, e o segundo grupo, são daquelas pessoas más, onde o Estado aplica toda as medidas severas.

Esse movimento visa como o objetivo principal, abolir de toda a sociedade os atos considerados nocivos e também aqueles que o realizam, ou seja, visa eliminar o crime, a criminalidade e conseqüentemente o criminoso, o movimento defende a ideia de que a lei justa e rigorosamente aplicável trará a ordem à sociedade, pondo um fim em todos os males.

Cristalizou-se o pensamento de que faltava segurança, e a sociedade desesperada clamou pela severidade das penas como resposta punitiva e retributiva aos criminosos. Então, o Estado criou a ideia de que o Direito Penal tem capacidade de resolver todos os males que afligem a sociedade, criando a definição de novos delitos e agravamento as penas.

Os defensores desse movimento, veem essas medidas como a única solução para combater os crimes. Assim, além de estar tirando um criminoso do meio social, estará também fazendo justiça.

Logo, percebe-se que esse é um movimento que se caracterizou pelo fato de ter um alto grau de repressão, ativando a ação do Direito Penal, impondo penas cada vez mais rígidas sem se preocupar com a reeducação social do criminoso e de seus direitos como indivíduo.

### **3.1.2 Movimento Abolicionista**

Os adeptos a esse movimento opõem-se de toda forma ao Direito Penal, buscando alternativas ao de solucionar o problema da criminalidade longe do sistema punitivo.

O Movimento Abolicionista, passou a ter força mais acentuada, nos países visam a ressocialização do criminoso, como por exemplo a Holanda.

Esse movimento, critica o sistema penal, em razão de ser arbitrariamente seletivo, pois argumenta que sobre uma sociedade de estrutura desigual, onde o sistema só atingiria os mais miseráveis, fazendo assim, a injustiça e a desigualdade social, ou seja, esse movimento julga que o sistema de penalização é desnecessário.

A prevenção especial é, igualmente, posta em xeque pelo abolicionista. A prisão, local onde pretensamente se operaria a ressocialização e a reintegração dos infratores ao meio social, ao contrário, dessocializa, desumaniza a estigmatiza os apenados, relevando-se sim como um verdadeiro fator criminogeno.

Os pressupostos do movimento abolicionista é que o Direito Penal é arbitrário, não castiga igualmente todas as infrações delitivas, quase sempre recai sobre a parte mais débil e os extratos economicamente mais desfavorável, o melhor que se pode fazer é acabar de vez por todas com o sistema de reação social frente à criminalidade, que tanto sofrimento acarreta sem produzir qualquer benefício.

### **3.1.3 Movimento Minimalista**

Os minimalismo tomam como fundamentos as mesmas críticas que os abolicionista levantam em face do sistema penal, indo a favor apenas na necessidade do direito penal, porém, sendo aplicado o mínimo necessário, pois,

sendo a pena a intervenção mais radical na liberdade do indivíduo que o ordenamento jurídico permite ao Estado, a visão minimalista impõe que não se deva recorrer ao direito penal e sua gravíssima sanção se existir a possibilidade de garantir proteção suficiente por meio de outros instrumentos jurídicos não-penais.

O movimento minimalismo penal, constitui na base de dois grandes princípios: o princípio da insignificância e o princípio da intervenção mínima do Estado.

Portanto, os delitos considerados insignificantes deveriam ser despenalizados ou até mesmo descriminalizados, e o poder do Estado, em regra só poderia utilizar da aplicação do Direito Penal na “*ultimaratio*”, ou seja, o direito penal só seria usado em último caso, quando apenas outra medida não se torna eficaz.

O objetivo do movimento minimalismo, não visa abolir com o Direito Penal, apenas diminuir a utilização para solução de conflitos criminais.

Por fim, é visível a diferença entre a Criminologia e a Política criminal, pois a política criminal segundo descreve o professor Guilherme Nucci:

*“a política criminal nada mais é que uma técnica de observação e análise do Direito Penal, de modo crítico, expondo seus defeitos, sugerindo reformas e aperfeiçoamentos, colocando critérios orientadores da legislação, bem como projetos e programas tendentes à mais ampla prevenção do crime e controle da criminalidade.”*

Diante da citação do professor, podemos observar que a política criminal, não é considerada como uma ciência igual o Direito Penal e a Criminologia. Pois a sua atuação é de método não próprio e a sua atuação está vinculada ao poder do Estado.

#### **4. TEORIA DAS JANELAS QUEBRADAS**

O presente trabalho irá abordar o tema propriamente dito. Logo faz necessário a abordagem da origem dessa teoria.

##### **4.1 Origem**

Primeiramente, a teoria foi desenvolvida por James Q. Wilson, cientista político e por um psicológico criminólogo George Kelling, por volta do ano de 1982, com base nos estudos realizados por um grupo de pesquisadores, que abordaram a relação de causalidade entre desordem e criminalidade.

É necessário fazer abordar o estudo realizado por um grupo de sociólogos de uma universidade norte-americana, que realizou uma experiência muito interessante. O grupo de pesquisadores pegaram dois veículos, extremamente idênticos, marca, cor e modelo, estacionaram em duas ruas de dois bairros diferentes, um no bairro do Bronx, em Nova York e no mesmo dia e na mesma hora, colocou o outro veículo idêntico, no cruzamento de uma rodovia residencial no bairro do Estado da Califórnia.

Os pesquisadores deixaram os veículos estacionados durante uma semana. O veículo que estava estacionado no cruzamento das ruas do bairro de Bronx, nas primeiras 24h, teve as calotas dos pneus foram furtadas, e na 72h, roubaram os bancos dos veículos, todo o sistema de som, os quatro pneus, ficando totalmente “depenado” o veículo. Ocorre, que levou apenas 72h para o veículo ser totalmente furtado, e apenas 24h para o primeiro delito.

No mesmo lapso de tempo, o outro veículo que estava estacionado no bairro do Estado da Califórnia, não sofreu nenhum dano, ficando totalmente intacto. Então o grupo de pesquisadores quebrou a janela da porta lateral do lado da calçada do veículo que estava totalmente intacto, ficando vestígios de vidros no chão.

No entanto, os pesquisadores observaram que, nas 24h após ter quebrado a janela, um indivíduo se aproximou do veículo e furtou o sistema de som, outro indivíduo observou que o sistema de som estava sendo subtraído, se aproximou e furtou as calotas, depois outra pessoa se aproximou do veículo e quebrou o para-brisa sem nenhum motivo, e no lapso temporal de 72h o veículo foi totalmente “depenado”.

Então, os pesquisadores começaram a se questionarem o porquê do veículo ter passado uma semana intacto e após uma pessoa quebrar uma janela do veículo

e logo após o ato, em pouco mais de 72h o veículo ser totalmente depenado. Enquanto, no bairro do Bronx, o veículo foi furtado logo nas primeiras horas.

Logo, os pesquisadores começaram a investigar quais eram as condições sócias de cada bairro e descobriram que no bairro do Bronx, a população tinha uma renda menor do que no bairro da Califórnia. Mas apenas a renda não seria suficiente para determinar o acontecido, pois estariam enfatizando que, só porque um indivíduo é pobre não quer dizer que ele é bandido.

Então surgiu outro fator de investigação. Os pesquisadores começaram a investigar, qual seria o índice do policiamento nesses bairros. Portanto, chegaram a uma conclusão, que o veículo que estava estacionado no bairro do Bronx, praticamente não existia a figura do policiamento, em razão da população de Nova York ser gigantesca e a corporação policial que fazia ronda no bairro do Bronx, era uma corporação de poucos policias e o Estado visava por mais policiais nas zonas de comercio.

Já no bairro da Califórnia, era uma área extremamente policiada, pois como a população daquele Estado era menor, a quantidade de policias eram bem maiores e a sociedade estava acostumada com presença da polícia.

Portanto, os pesquisadores chegaram a uma conclusão, que a falta de policiamento solucionava uma parte da questão, pois se existe uma repressão policial pequena, se a possibilidade do Direito Penal não intervir naquele indivíduo que estava furtando o objeto, a população já não temia praticar pequenos delitos, porque a população sabia que não existia a repressão e a coercitividade do Estado.

Entretanto, os pesquisadores chegaram a mais uma conclusão, de que, se não existe mais o temor da população, e um indivíduo pratica um delito e percebe que não há uma repressão contra ele e os demais ficam estimulados a praticar delitos.

Então os pesquisadores chegaram na conclusão de que a criminalidade é estimulada, primeiro, pela falta repressão primária, que é exercida pelas autoridades policiais, ou seja, quanto menos aparato policial de repressão primaria, mais a bandidagem estaria estimulada a praticar crimes, e segundo, pelo fato de algum

indivíduo praticar delito perante aquela sociedade e não ser, em tese, por essa teoria das janelas quebradas, o primeiro indivíduo que foi no veículo e quebrou a janela e se tivesse sido apreendido e punido, segundo a teoria, a sociedade estaria desestimulada a praticar delitos.

A teoria das janelas quebras, foi tão difundida e aceita nos Estados Unidos, que um prefeito de Nova York, e com base nessa teoria, ele instituiu a chamada Política de Tolerância Zero e repressão policial nos pequenos delitos, pois ele tinha o pensamento de que, quanto mais fosse reprimido os pequenos delitos, mais ele desestimulava a prática de outros delitos. Logo, o prefeito triplicou as corporações policiais, de policiamento ostensivos.

#### **4.2 Aspecto Gerais da Política de Tolerância Zero**

A política de tolerância zero surgiu como já vimos, com base na teoria das janelas quebradas, o qual desenvolveu que os pequenos delitos, se tolerado, tem a consequência de levar a sociedade de praticar mais delitos, em razão da omissão do poder repressivo.

Com o grande aumento da criminalidade na cidade de Nova York, a criminalidade chegou a virar campanha política, pois a sociedade já não aguentava mais tanto descaso na segurança pública.

Logo, no ano de 1993, Rudolph Giuliani assumiu a prefeitura da cidade de Nova York, e percebeu que, diante da omissão das autoridades públicas, a cidade alcançou níveis altos da criminalidade e para reestabelecer o convívio social e acabar com a desordem, instituiu a política de segurança pública, com a finalidade de repressão rigorosa em face aos delitos de pequeno potencial ofensivo.

Diante desse contexto, a medida de tolerância zero ficou conhecida no mundo todo, também ficou conhecida como o programa de qualidade de vida. Adotou a medida de segurança pública e triplicou o número de policiais nas ruas, estruturando todas as corporações e modernizando, fazendo assim diminuir drasticamente o número de crimes praticados.

A repressão utilizada pela tolerância zero era máxima, pois retirou toda a sociedade das ruas. Entretanto, essa política de tolerância zero reduziu a mancha criminal, como por exemplo, o índice de homicídio era o percentual de 9 homicídios em cada grupo de 100 mil habitantes, após um ano, esse número baixou para 3 homicídios para um grupo de 100 mil pessoas, tornando assim uma das cidades mais seguras do mundo.

Portanto, os críticos começaram a dizer que se tratava da criação de um estado policial, comparando a teoria das janelas quebradas com o Estado Draconiano. Afirmavam que Rudolph Giuliani estava instituindo um Estado Draconiano dentro da cidade de Nova York.

O Estado Draconiano, surgiu na Grécia, por um governante chamado Draconiano que impôs leis severas, com grandes punições para combater a crise criminológica naquela época, e essa fase ficou conhecida como “Estado Draconiano”.

Os defensores da teoria das janelas quebradas, defendem que é melhor que as pessoas sejam punidas, até mesmo pelos delitos pequenos, para que a sociedade viva em equilíbrio. Já quem vai de contra essa teoria, afirma que na hora de punir deve existir um bom senso.

No Brasil aborda a teoria das janelas quebradas, quando se depara com o princípio da insignificância, pois o Brasil não adota essas medidas de tolerância zero. Apenas alguns países que utilizam essa teoria, como por exemplo, a Inglaterra, uma parte do Canadá, a Colômbia, para combater o narcotráfico.

O Brasil segue no sentido oposto dessa teoria, pois é adepta ao princípio da insignificância ou criminalidade da bagatela, que é derivada do Direito Alemão.

O princípio da insignificância, busca fazer que o Direito Penal aplique punições ínfimas, pois é o entendimento dos Tribunais Superiores, apenas exigindo que o indivíduo preencha os requisitos que são: mínima ofensividade da conduta do agente; a ausência de periculosidade social da ação; reduzido o grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica causada.

### 4.3 Princípio da Intervenção Mínima e o Princípio da Insignificância

Com base nesse contexto, o Brasil atualmente convive em um Estado de criminalidade. A cada dia aumenta os índices de violência e a população clama por justiça, pois vivem trancadas em suas residências, com temor dos criminosos.

Como já foi abordado, o Brasil não adota a teoria das janelas quebradas, pois os pequenos delitos não são punidos pelo Direito Penal, com base de que a máquina judicial e o direito penal não devem se preocupar com infrações ínfimas.

No ordenamento brasileiro, vigora o princípio da intervenção mínima, o qual é responsável em orientar os legisladores no direito. Esse princípio contextualiza que o direito penal não pode excessivamente intervir na vida do ser humano. Portanto, é dizer que o Direito Penal só será utilizado em último caso, apenas quando não existir outra forma de proteger o bem tutelado.

O professor Mirabete cita que:

*“Não se devem incriminar os fatos em que a conduta não implique risco concreto ou lesão a nenhum dos bens jurídicos reconhecidos pela ordem normativa constitucional”.*

Portanto, com base nesse princípio, é inconstitucional a criação de Leis Penais, quando se tem outro direito que tutela o bem jurídico.

O Direito Penal, considerada a intervenção mínima do Estado, não deve ser acionado para reprimir condutas que não causem lesões significativas aos bens juridicamente tutelados.

Neste sentido, STF/HC 96376 / PR Julgamento em 31/08/2010:

*Habeas Corpus*. Descaminho. Imposto não pago na importação de mercadorias. Irrelevância administrativa da conduta. Parâmetro: art. 20 da Lei nº 10.522/02. **Incidência do princípio da insignificância**. Atipicidade da conduta. Ordem concedida. A importação de mercadoria, iludindo o pagamento do imposto em valor inferior ao definido no art. 20 da Lei nº 10.522/02, consubstancia conduta atípica, dada a incidência do princípio da insignificância. O montante de impostos supostamente

devido pelo paciente (R\$ 189,06) é inferior ao mínimo legalmente estabelecido para a execução fiscal, não constando da denúncia a referência a outros débitos congêneres em seu desfavor. **Ausência, na hipótese, de justa causa para a ação penal, pois uma conduta administrativamente irrelevante não pode ter relevância criminal.** Princípios da subsidiariedade, da fragmentariedade, da necessidade e da intervenção mínima que regem o Direito Penal. **Inexistência de lesão ao bem jurídico penalmente tutelado.** Precedentes. Ordem concedida para o trancamento da ação penal de origem. (Destacamos).

O princípio da insignificância ou da bagatela como já vem antes, admite-se que alguns delitos sejam excluídos do Direito Penal, aqueles delitos de pequeno valor.

Não existe nenhuma tipificação desse princípio em nosso ordenamento jurídico, apenas jurisprudências dos Tribunais Superiores. Logo, esses princípios devem ser utilizados cautelarmente, pois para que não haja impunidade e que não favoreçam a desordem e a criminalidade.

A desordem quando é alojada no meio de uma sociedade pela a omissão de punição, nasce para a sociedade a sensação de que o Estado não pune os criminosos, apenas os cidadãos de bem. Dessa forma, é importante destacar que não se pode utilizar esses princípios de forma indiscriminada, pois gera o crescimento da criminalidade, em razão da impunidade.

Com base nesse contexto, o Brasil não pode deixar de punir os indivíduos que praticam desordem e crimes pequenos, apenas com o fundamento de que não bem jurídico não sofreu uma grande lesão.

O Brasil necessita de medidas de repressão imediatas, pois o Direito Penal vigente é ultrapassado a cada dia. Como também não preciso que uma punição a um pequeno delito seja de uma pena privativa de liberdade, mas podem ser utilizadas várias medidas. O que não se pode deixar é que permaneçam impunes.

Por fim, entende-se que o princípio da bagatela deve ser aplicado nos delitos de pequena ofensividade, mas que deva ser utilizada de forma cautelar para que não haja uma impunidade.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho, teve o objetivo de estudar as medidas de políticas utilizadas pelo os Estados Unidos, que se baseou na teoria norte-americana, conhecida como a Teoria das Janelas Quebradas, que dispõe que todo delito pequeno deve ser abolido, pois dos pequenos delitos é que se desenvolve os grandes crimes, em razão do Estado ficar omissos em punir tal fato.

Por esse contexto, tendo em vista o grande aumento da criminalidade em toda a sociedade, nasce a necessidade para o Estado buscar medidas eficientes de urgência para combater o grande aumento de crimes.

Logo, alguns países, com o objetivo de abolir o alto número da criminalidade, incluiu medidas de segurança pública, com o intuito de combater todos os atos criminosos, visando também evitar a existência de novos delitos com um poder ofensivo maior.

Tal medida vem mostrando resultados positivos no Estado Unidos, reduzindo os números da criminalidade naquele Estado.

Assim, para o Estado alcançar o objetivo e reprimir a criminalidade, deve-se se vestir de um argumento forte para que a própria sociedade volte a acreditar no poder do Estado.

Conclui-se portanto, que a presente teoria das janelas quebradas, foi um marco na história dos Estados Unidos, utilizando-se de medidas de segurança e que logo após aplicação da política de segurança, os altos índices de criminalidade reduziram, assegurando aos cidadãos um equilíbrio social, e sendo considerado um exemplo de uma medida de combate ao crime.

Entretanto, ficou provado, que os delitos de pequena ofensividade é a porta para o surgimento de delitos mais graves.

Logo, ficou demonstrado que no Brasil, os governantes devem tomar medidas mais eficazes, pois o Brasil vai de contra a essa teoria, com base no princípio da

intervenção mínima e o princípio da bagatela, que muitas vezes é utilizada sem se nenhuma cautela.

Extrai-se do texto que, para existir uma sociedade mais justa, o Estado deveria começar a punir os delitos de pequeno portes, pois as pesquisas desenvolvida demonstrou que os crimes surgem de uma omissão do Estado em não punir as pequenas infrações.

O presente trabalho destacou que a filosofia da teoria das janelas quebradas e a da tolerância zero, reergueu a cidade de Nova York, colocando-a na lista das cidades mais seguras.

Talvez, as aplicações dessas medidas surtissem efeitos no Brasil, não apenas para esclarecer as impunidades, a corrupção, a criminalidade, a moralidade e entre outros. Mas sim, com o objetivo de criar uma sociedade mais harmônica e justa.

## REFERÊNCIAS

Alessandro BARATTA, **Defesa dos Direitos Humanos e Política Criminal, Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.com.br>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

Autor desconhecido. **Criminologia: Entendendo como pensa o agressor**. Disponível em <<http://www.brailiano.com.br/artigo-20021028-a2.htm>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas-corpus* no 96376, 31 de agosto de 2010. **Lex**: jurisprudência do STF e Tribunais Regionais Federais, São Paulo, v. 10, n. 103, p. 236-240, ago. 2010.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio; FLÁVIO GOMES, Luiz. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos; introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95; Lei dos Juizados Especiais Criminais**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.com.br>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016

LEITE, Gisele. **A criminologia contemporânea ou a esperança do controle da criminalidade**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.com.br>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

MIRABETE, Julio Frabbrini; FABBRINI, Renato. **Manual de Direito Penal**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007. V.1.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Mario Bezerra da, **Vítimologia**. Acessado no dia 21 de fevereiro de 2016. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3550](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3550)

SCHECARIA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 4ª ed.–São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012.

SOARES, Orlando. **Curso de Criminologia**. Ed. Forense. Rio de Janeiro. 2003

Tolerância Zero e teoria das janelas quebradas  
<http://www.arthur.bio.br/2010/08/31/seguranca/tolerancia-zero-e-a-teoria-das-janelas-quebradas#.VssQsrQrLMx>, acessado no dia 21 de fevereiro de 2015.

## ANEXO

### ANEXO 1: BROKEN WINDOWS

#### *The police and neighborhood safety*

#### BROKEN WINDOWS

by JAMES Q. WILSON AND GEORGE L. KELLING

*James Q. Wilson is Shattuck Professor of Government at Harvard and author of Thinking About Crime. George L. Kelling, formerly director of the evaluation field staff of the Police foundation, is currently a research fellow at the John F Kennedy School of Government Harvard.*

In the mid-1970s, the state of New Jersey announced a "Safe and Clean Neighborhoods Program," designed to improve the quality of community life in twenty-eight cities. As part of that program, the state provided money to help cities take police officers out of their patrol cars and assign them to walking beats. The governor and other state officials were enthusiastic about using foot patrol as a way of cutting crime, but many police chiefs were skeptical. Foot patrol, in their eyes, had been pretty much discredited. It reduced the mobility of the police, who thus had difficulty responding to citizen calls for service, and it weakened headquarters control over patrol Officers.

Many police officers also disliked foot patrol, but for different reasons: it was hard work, it kept them outside on cold, rainy nights, and it reduced their chances for making a "good pinch." In some departments, assigning officers to foot patrol had been used as a form of punishment. And academic experts on policing doubted that foot patrol would have any impact on crime rates; it was, in the opinion of most, little more than a sop to public opinion. But since the state was paying for it, the local authorities were willing to go along.

Five years after the program started, the Police Foundation, in Washington, D. C., published an evaluation of the foot-patrol project. Based on its analysis of a carefully controlled experiment carried out chiefly in Newark, the foundation concluded, to the surprise of hardly anyone, that foot patrol had not reduced crime rates. But residents of the foot-patrolled neighborhoods seemed to feel more secure than persons in other areas, tended to believe that crime had been reduced, and seemed to take fewer steps to protect themselves from crime (staying at home with the doors locked, for example). Moreover, citizens in the foot patrol areas had a more favorable opinion of the police than did those living elsewhere. And officers walking beats had higher morale, greater job satisfaction, and a more favorable attitude toward citizens in their neighborhoods than did officers assigned to patrol cars.

These findings may be taken as evidence that the skeptics were right -- foot patrol has no effect on crime; it merely fools the citizens into thinking that they are safer. But in our view, and in the view of the authors of the Police Foundation study (of whom Kelling was one), the citizens of Newark were not fooled at all. They knew what the foot patrol officers were doing, they knew it was different from what motorized officers do, and they knew that having officers walk beats did in fact make their neighborhoods safer.

But how can a neighborhood be "safer" when the crime rate has not gone down -- in fact, may have gone up? Finding the answer requires first that we understand what most often frightens people in public places. Many citizens, of course, are primarily frightened by crime, especially crime involving a sudden, violent attack by a stranger. This risk is very real, in Newark as in many large cities. But we tend to overlook or forget another source of fear -- the fear of being bothered by disorderly people. Not violent

people, nor, necessarily, criminals, but disreputable or obstreperous or unpredictable people: panhandlers, drunks, addicts, rowdy teenagers, prostitutes, loiterers, the mentally disturbed.

What foot-patrol officers did was to elevate, to the extent they could, the level of public order in these neighborhoods. Though the neighborhoods were predominantly black and the foot patrolmen were mostly white, this "order-maintenance" function of the police was performed to the general satisfaction of both parties.

One of us (Kelling) spent many hours walking with Newark foot-patrol officers to see how they defined "order" and what they did to maintain it. One bear was typical: a busy but dilapidated area in the heart of Newark, with many abandoned buildings, marginal shops (several of which prominently displayed knives and straight-edged razors in their windows), one large department store, and, most important, a train station and several major bus stops. Though the area was run-down, its streets were filled with people, because it was a major transportation center. The good order of this area was important not only to those who lived and worked there but also to many others, who had to move through it on their way home, to supermarkets, or to factories.

The people on the street were primarily black; the officer who walked the street was white. The people were made up of "regulars" and "strangers." Regulars included both "decent folk" and some drunks and derelicts who were always there but who "knew their place." Strangers were, well, strangers, and viewed suspiciously, sometimes apprehensively. The officer -- call him Kelly -- knew who the regulars were, and they knew him. As he saw his job, he was to keep an eye on strangers, and make certain that the disreputable regulars observed some informal but widely understood rules. Drunks and addicts could sit on the stoops, but could not lie down. People could drink on side streets, but not at the main intersection. Bottles had to be in paper bags. Talking to, bothering, or begging from people waiting at the bus stop was strictly forbidden. If a dispute erupted between a businessman and a customer, the businessman was assumed to be right, especially if the customer was a stranger. If a stranger loitered, Kelly would ask him if he had any means of support and what his business was; if he gave unsatisfactory answers, he was sent on his way. Persons who broke the informal rules, especially those who bothered people waiting at bus stops, were arrested for vagrancy. Noisy teenagers were told to keep quiet.

These rules were defined and enforced in collaboration with the "regulars" on the street. Another neighborhood might have different rules, but these, everybody understood, were the rules for *this* neighborhood. If someone violated them the regulars not only turned to Kelly for help but also ridiculed the violator. Sometimes what Kelly did could be described as "enforcing the law," but just as often it involved taking informal or extralegal steps to help protect what the neighborhood had decided was the appropriate level of public order. Some of the things he did probably would not withstand a legal challenge.

A determined skeptic might acknowledge that a skilled foot-patrol officer can maintain order but still insist that this sort of "order" has little to do with the real sources of community fear -- that is, with violent crime. To a degree, that is true. But two things must be borne in mind. First, outside observers should not assume that they know how much of the anxiety now endemic in many big-city neighborhoods stems from a fear of "real" crime and how much from a sense that the street is disorderly, a source of distasteful worrisome encounters. The people of Newark, to judge from their behavior and their remarks to interviewers, apparently assign a high value to public order, and feel relieved and reassured when the police help them maintain that order.

Second, at the community level, disorder and crime are usually inextricably linked, in a kind of developmental sequence. Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a

building is broken *and is left unrepaired*, all the rest of the windows will soon be broken. This is as true in nice neighborhoods as in run-down ones. Window-breaking does not necessarily occur on a large scale because some areas are inhabited by determined window-breakers whereas others are populated by window-lovers; rather, one unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing. (It has always been fun.)

Philip Zimbardo, a Stanford psychologist, reported in 1969 on some experiments testing the broken-window theory. He arranged to have an automobile without license plates parked with its hood up on a street in the Bronx and a comparable automobile on a street in Palo Alto, California. The car in the Bronx was attacked by "vandals" within ten minutes of its "abandonment." The first to arrive were a family — father, mother, and young son — who removed the radiator and battery. Within twenty-four hours, virtually everything of value had been removed. Then random destruction began — windows were smashed, parts torn off, upholstery ripped. Children began to use the car as a playground. Most of the adult "vandals" were well dressed, apparently clean-cut whites. The car in Palo Alto sat untrouled for more than a week. Then Zimbardo smashed part of it with a sledgehammer. Soon, passersby were joining in. Within a few hours, the car had been turned upside down and utterly destroyed. Again, the "vandals" appeared to be primarily respectable whites.

Untended property becomes fair game for people out for fun or plunder, and even for people who ordinarily would not dream of doing such things and who probably consider themselves law-abiding. Because of the nature of community life in the Bronx — its anonymity, the frequency with which cars are abandoned and things are stolen or broken, the past experience of "no one caring" — vandalism begins much more quickly than it does in staid Palo Alto, where people have come to believe that private possessions are cared for, and that mischievous behavior is costly. But vandalism can occur anywhere once communal barriers — the sense of mutual regard and the obligations of civility — are lowered by actions that seem to signal that "no one cares."

We suggest that "untended" behavior also leads to the breakdown of community controls. A stable neighborhood of families who care for their homes, mind each other's children, and confidently frown on unwanted intruders can change, in a few years or even a few months, to an inhospitable and frightening jungle. A piece of property is abandoned, weeds grow up, a window is smashed. Adults stop scolding rowdy children: the children, emboldened, become more rowdy. Families move out, unattached adults move in. Teenagers gather in front of the corner store. The merchant asks them to move; they refuse. Fights occur. Litter accumulates. People start drinking in front of the grocery; in time, an inebriate slumps to the sidewalk and is allowed to sleep it off. Pedestrians are approached by panhandlers.

At this point it is not inevitable that serious crime will flourish or violent attacks on strangers will occur. But many residents will think that crime, especially violent crime, is on the rise, and they will modify their behavior accordingly. They will use the streets less often, and when on the streets will stay apart from their fellows, moving with averted eyes, silent lips, and hurried steps. "Don't get involved." For some residents, this growing atomization will matter little, because the neighborhood is not their "home" but "the place where they live." Their interests are elsewhere; they are cosmopolitans. But it will matter greatly to other people, whose lives derive meaning and satisfaction from local attachments rather than worldly involvement: for them, the neighborhood will cease to exist except for a few reliable friends whom they arrange to meet.

Such an area is vulnerable to criminal invasion. Though it is not inevitable, it is more likely that here, rather than in places where people are confident they can regulate public behavior by informal controls, drugs will change hands, prostitutes will solicit, and cars will be stripped. That the drunks will be robbed by boys who do it as a lark and the prostitutes' customers will be robbed by men who do it purposefully and perhaps violently. That muggings will occur.

Among those who often find it difficult to move away from this are the elderly. Surveys of citizens suggest that the elderly are much less likely to be the victims of crime than younger persons, and some have inferred from this that the well-known fear of crime voiced by the elderly' an exaggeration; perhaps we ought not to design special programs to protect older persons; perhaps we should even try to talk them out of their mistaken fears. This argument misses the point. The prospect of a confrontation with an obstreperous teenager or a drunken panhandler can be as fear-inducing for defenseless persons as the prospect of meeting an actual robber: indeed, to a defenseless person, the two kinds of confrontation are often indistinguishable. Moreover, the lower rate at which the elderly are victimized is a measure of the steps they have already taken -- chiefly, staying behind locked doors -- to minimize the risks they face. Young men are more frequently attacked than older women, not because they are easier or more lucrative targets but because they are on the streets more.

Nor is the connection between disorderliness and fear made only by the elderly. Susan Estrich, of the Harvard Law School, has recently gathered together a number of surveys on the sources of public fear. One, done in Portland, Oregon, indicated that three fourths of the adults interviewed cross to the other side of a street when they see a gang of teenagers; another survey, in Baltimore, discovered that nearly half would cross the street to avoid even a single strange youth. When an interviewer asked people in a housing project where the most dangerous spot was, they mentioned a place where young persons gathered to drink and play music, despite the fact that not a single crime had occurred there. In Boston public housing projects, the greatest fear was expressed by persons living in the buildings where disorderliness and incivility, not crime, were the greatest. Knowing this helps one understand the significance of such otherwise harmless displays, as subway graffiti. As Nathan Glazer has written, the proliferation of graffiti, even when not obscene, confronts the subway rider with the "inescapable knowledge that the environment he must endure for an hour or more a day is uncontrolled and uncontrollable, and that anyone can invade it to do whatever damage and mischief the mind suggests."

In response to fear, people avoid one another, weakening controls. Sometimes they call the police. Patrol cars arrive, an occasional arrest occurs, but crime continues and disorder is not abated. Citizens complain to the police chief, but he explains that his department is low on personnel and that the courts do not punish petty or first-time offenders. To the residents, the police who arrive in squad cars are either ineffective or uncaring; to the police, the residents are animals who deserve each other. The citizens may soon stop calling the police, because "they can't do anything."

The process we call urban decay has occurred for centuries in every city. But what is happening today is different in at least two important respects. First, in the period before, say, World War II, city dwellers -- because of money costs, transportation difficulties, familial and church connections -- could rarely move away from neighborhood problems. When movement did occur, it tended to be along public-transit routes. Now mobility has become exceptionally easy for all but the poorest or those who are blocked by racial prejudice. Earlier crime waves had a kind of built-in self-correcting mechanism: the determination of a neighborhood or community to reassert control over its turf. Areas in Chicago, New York, and Boston would experience crime and gang wars, and then normalcy would return, as the families for whom no alternative residences were possible reclaimed their authority over the streets.

Second, the police in this earlier period assisted in that reassertion of authority by acting, sometimes violently, on behalf of the community. Young toughs were roughed up, people were arrested "on suspicion" or for vagrancy, and prostitutes and petty thieves were routed. "Rights" were something enjoyed by decent folk, and perhaps also by the serious professional criminal, who avoided violence and could afford a lawyer.

This pattern of policing was not an aberration or the result of occasional excess. From the earliest days of the nation, the police function was seen primarily as that of a night watchman; to maintain order against the chief threats to order -- fire, wild animals, and disreputable behavior. Solving crimes was viewed not as a police responsibility but as a private one. In the March, 1969, *Atlantic*, one of us (Wilson) wrote a brief account of how the police role had slowly changed from maintaining order to fighting crimes. The change began with the creation of private detectives (often ex-criminals), who worked on a contingency-fee basis for individuals who had suffered losses. In time, the detectives were absorbed into municipal police agencies and paid a regular salary; simultaneously, the responsibility for prosecuting thieves was shifted from the aggrieved private citizen to the professional prosecutor. This process was not complete in most places until the twentieth century.

In the 1960s, when urban riots were a major problem, social scientists began to explore carefully the order-maintenance function of the police, and to suggest ways of improving it -- not to make streets safer (its original function) but to reduce the incidence of mass violence. Order-maintenance became, to a degree, coterminous with "community relations." But, as the crime wave that began in the early 1960s continued without abatement throughout the decade and into the 1970s, attention shifted to the role of the police as crime-fighters. Studies of police behavior ceased, by and large, to be accounts of the order-maintenance function and became, instead, efforts to propose and test ways whereby the police could solve more crimes, make more arrests, and gather better evidence. If these things could be done, social scientists assumed, citizens would be less fearful.

A great deal was accomplished during this transition, as both police chiefs and outside experts emphasized the crime-fighting function in their plans, in the allocation of resources, and in deployment of personnel. The police may well have become better crime-fighters as a result. And doubtless they remained aware of their responsibility for order. But the link between order-maintenance and crime-prevention, so obvious to earlier generations, was forgotten.

This link is similar to the process whereby one broken window becomes many. The citizen who fears the ill-smelling drunk, the rowdy teenager, or the importuning beggar is not merely expressing his distaste for unseemly behavior; he is also giving voice to a bit of folk wisdom that happens to be a correct generalization -- namely, that serious street crime flourishes in areas in which disorderly behavior goes unchecked. The unchecked panhandler is, in effect, the first broken window. Muggers and robbers, whether opportunistic or professional, believe they reduce their chances of being caught or even identified if they operate on streets where potential victims are already intimidated by prevailing conditions. If the neighborhood cannot keep a bothersome panhandler from annoying passersby, the thief may reason, it is even less likely to call the police to identify a potential mugger or to interfere if the mugging actually takes place.

Some police administrators concede that this process occurs, but argue that motorized-patrol officers can deal with it as effectively as foot-patrol officers. We are not so sure. In theory, an officer in a squad car can observe as much as an officer on foot; in theory, the former can talk to as many people as the latter. But the reality of police-citizen encounters is powerfully altered by the automobile. An officer on foot cannot separate himself from the street people; if he is approached, only his uniform and his personality can help him manage whatever is about to happen. And he can never be certain what that will be -- a request for directions, a plea for help, an angry denunciation, a teasing remark, a confused babble, a threatening gesture.

In a car, an officer is more likely to deal with street people by rolling down the window and looking at them. The door and the window exclude the approaching citizen; they are a barrier. Some officers take advantage of this barrier, perhaps unconsciously, by acting differently if in the car than they would on

front. We have seen this countless times. The police car pulls up to a corner where teenagers are gathered. The window is rolled down. The officer stares at the youths. They stare back. The officer says to one, "C'mere." He saunters over, conveying to his friends by his elaborately casual style the idea that he is not intimidated by authority. "What's your name?" "Chuck." "Chuck, who?" "Chuck Jones." "What'ya doing, Chuck?" "Nothin'." "Got a P.O. [parole officer]?" "Nah." "Sure?" "Yeah." "Stay out of trouble, Chuckie." Meanwhile, the other boys laugh and exchange comments among themselves, probably at the officer's expense. The officer stares harder. He cannot be certain what is being said, nor can he join in and, by displaying his own skill at street banter prove that he cannot be "put down." In the process, the officer has learned almost nothing, and the boys have decided the officer is an alien force who can safely be disregarded even mocked.

Our experience is that most citizens like to talk to a police officer. Such exchanges give them a sense of importance, provide them with the basis for gossip, and allow them to explain to the authorities what is worrying them (whereby they gain a modest but significant sense of having "done something" about the problem). You approach a person on foot more easily, and talk to him more readily than you do a person in a car. Moreover, you can more easily retain some anonymity if you draw an officer aside for a private chat. Suppose you want to pass on a tip about who is stealing handbags, or who offered to sell you a stolen TV. In the inner city, the culprit, in all likelihood, lives nearby. To walk up to a marked patrol car and lean in the window is to convey a visible signal that you are a "fix."

The essence of the police role in maintaining order is to reinforce the informal control mechanisms of the community itself. The police cannot, without committing extraordinary resources, provide a substitute for that informal control. On the other hand, to reinforce those natural forces the police must accommodate them. And therein lies the problem.

Should police activity on the street be shaped in important ways, by the standards of the neighborhood rather than by the rules of the state? Over the past two decades, the shift of police from order-maintenance to law-enforcement has brought them increasingly under the influence of legal restrictions, provoked by media complaints and enforced by court decisions and departmental orders. As a consequence, the order-maintenance functions of the police are now governed by rules developed to control police relations with suspected criminals (this is, we think, an entirely new development). For centuries, the role of the police as watchmen was judged primarily not in terms of its compliance with appropriate procedures but rather in terms of its attaining a desired objective. The objective was order, an inherently ambiguous term but a condition that people in a given community recognized when they saw it. The means were the same as those the community itself would employ, if its members were sufficiently determined, courageous, and authoritative. Detecting and apprehending criminals, by contrast, was a means to an end, not an end in itself; a judicial determination of guilt or innocence was the hoped-for result of the law-enforcement mode. From the first, the police were expected to follow rules defining that process, though states differed in how stringent the rules should be. The criminal-apprehension process was always understood to involve individual rights, the violation of which was unacceptable because it meant that the violating officer would be acting as a judge and jury -- and that was not his job. Guilt or innocence was to be determined by universal standards under special procedures.

Ordinarily, no judge or jury ever sees the persons caught up in a dispute over the appropriate level of neighborhood order. That is true not only because most cases are handled informally on the street but also because no universal standards are available to settle arguments over disorder, and thus a judge may not be any wiser or more effective than a police officer. Until quite recently in many states, and even today in some places, the police make arrests on such charges as "suspicious person" or "vagrancy" or "public drunkenness" -- charges with scarcely any legal meaning. These charges exist not because society wants judges to punish vagrants or drunks, but because it wants an officer to have the legal tools to remove

undesirable persons from a neighborhood when informal efforts to preserve order in the streets have failed.

Once we begin to think of all aspects of police work as involving the application of universal rules under special procedures, we inevitably ask what constitutes an "undesirable person" and why we should "criminalize" vagrancy or drunkenness. A strong and commendable desire to see that people are treated fairly makes us worry about allowing the police to root persons who are undesirable by some vague or parochial standard. A growing and not-so-commendable utilitarianism leads us to doubt that any behavior that does not "hurt" another person should be made illegal. And thus many of us who watch over the police are reluctant to allow them to perform, in the only way they can, a function that every neighborhood desperately wants them to perform.

This wish to "decriminalize" disreputable behavior that "harms no one" — and thus remove the ultimate sanction the police can employ to maintain neighborhood order — is, we think, a mistake. Arresting a single drunk or a single vagrant who has harmed no identifiable person seems unjust, and in a sense it is. But failing to do anything about a score of drunks or a hundred vagrants may destroy an entire community. A particular rule that seems to make sense in the individual case makes no sense when it is made a universal rule and applied to all cases. It makes no sense because it fails to take into account the connection between one broken window left unattended and a thousand broken windows. Of course, agencies other than the police could attend to the problems posed by drunks or the mentally ill, but in most communities — especially where the "deinstitutionalization" movement has been strong — they do not.

The concern about equity is more serious. We might agree that certain behavior makes one person more undesirable than another, but how do we ensure that age or skin color or national origin or harmless mannerisms will not also become the basis for distinguishing the undesirable from the desirable? How do we ensure, in short, that the police do not become the agents of neighborhood bigotry?

We can offer no wholly satisfactory answer to this important question. We are not confident that there is a satisfactory answer, except to hope that by their selection, training, and supervision, the police will be inculcated with a clear sense of the outer limit of their discretionary authority. That limit, roughly, is this — the police exist to help regulate behavior, not to maintain the racial or ethnic purity of a neighborhood.

Consider the case of the Robert Taylor Homes in Chicago, one of the largest public-housing projects in the country. It is home for nearly 20,000 people, all black, and extends over ninety-two acres along South State Street. It was named after a distinguished black who had been, during the 1940s, chairman of the Chicago Housing Authority. Not long after it opened, in 1962, relations between project residents and the police deteriorated badly. The citizens felt that the police were insensitive or brutal; the police, in turn, complained of unprovoked attacks on them. Some Chicago officers tell of times when they were afraid to enter the Homes. Crime rates soared.

Today, the atmosphere has changed. Police-citizen relations have improved — apparently, both sides learned something from the earlier experience. Recently, a boy stole a purse and ran off. Several young persons who saw the theft voluntarily passed along to the police information on the identity and residence of the thief, and they did this publicly, with friends and neighbors looking on. But problems persist, chief among them the presence of youth gangs that terrorize residents and recruit members in the project. The people expect the police to "do something" about this, and the police are determined to do just that.

But do what? Though the police can obviously make arrests whenever a gang member breaks the law, a gang can form, recruit, and congregate without breaking the law. And only a tiny fraction of gang-related crimes can be solved by an arrest; thus, if an arrest is the only recourse for the police, the residents' fears

will go unassuaged. The police will soon feel helpless, and the residents will again believe that the police "do nothing." What the police in fact do is to chase known gang members out of the project. In the words of one officer, "We kick ass." Project residents both know and approve of this. The tacit police-citizen alliance in the project is reinforced by the police view that the cops and the gangs are the two rival sources of power in the area, and that the gangs are not going to win.

None of this is easily reconciled with any conception of due process or fair treatment. Since both residents and gang members are black, race is not a factor. But it could be. Suppose a white project confronted a black gang, or vice versa. We would be apprehensive about the police taking sides. But the substantive problem remains the same: how can the police strengthen the informal social-control mechanisms of natural communities in order to minimize fear in public places? Law enforcement, per se, is no answer. A gang can weaken or destroy a community by standing about in a menacing fashion and speaking rudely to passersby without breaking the law.

We have difficulty thinking about such matters, not simply because the ethical and legal issues are so complex but because we have become accustomed to thinking of the law in essentially individualistic terms. The law defines *my* rights, punishes *his* behavior, and is applied by *that* officer because of *his* harm. We assume, in thinking this way, that what is good for the individual will be good for the community, and what doesn't matter when it happens to one person won't matter if it happens to many. Ordinarily, those are plausible assumptions. But in cases where behavior that is tolerable to one person is intolerable to many others, the reactions of the others — fear, withdrawal, flight — may ultimately make matters worse for everyone, including the individual who first professed his indifference.

It may be their greater sensitivity to communal as opposed to individual needs that helps explain why the residents of small communities are more satisfied with their police than are the residents of similar neighborhoods in big cities. Elinor Ostrom and her co-workers at Indiana University compared the perception of police services in two poor, all-black Illinois towns — Phoenix and East Chicago Heights — with those of three comparable all-black neighborhoods in Chicago. The level of criminal victimization and the quality of police-community relations appeared to be about the same in the towns and the Chicago neighborhoods. But the citizens living in their own villages were much more likely than those living in the Chicago neighborhoods to say that they do not stay at home for fear of crime, to agree that the local police have "the right to take any action necessary" to deal with problems, and to agree that the police "look out for the needs of the average citizen." It is possible that the residents and the police of the small towns saw themselves as engaged in a collaborative effort to maintain a certain standard of communal life, whereas those of the big city felt themselves to be simply requesting and supplying particular services on an individual basis.

If this is true, how should a wise police chief deploy his meager forces? The first answer is that nobody knows for certain, and the most prudent course of action would be to try further variations on the Newark experiment, to see more precisely what works in what kinds of neighborhoods. The second answer is also a hedge — many aspects of order-maintenance in neighborhoods can probably best be handled in ways that involve the police minimally, if at all. A busy, bustling shopping center and a quiet, well-tended suburb may need almost no visible police presence. In both cases, the ratio of respectable to disreputable people is ordinarily so high as to make informal social control effective.

Even in areas that are in jeopardy from disorderly elements, citizen action without substantial police involvement may be sufficient. Meetings between teenagers who like to hang out on a particular corner and adults who want to use that corner might well lead to an amicable agreement on a set of rules about how many people can be allowed to congregate, where, and when.

Where no understanding is possible – or if possible, not observed – citizen patrols may be a sufficient response. There are two traditions of communal involvement in maintaining order. One, that of the "community watchmen," is as old as the first settlement of the New World. Until well into the nineteenth century, volunteer watchmen, not policemen, patrolled their communities to keep order. They did so, by and large, without taking the law into their own hands -- without, that is, punishing persons or using force. Their presence deterred disorder or alerted the community to disorder that could not be deterred. There are hundreds of such efforts today in communities all across the nation. Perhaps the best known is that of the Guardian Angels, a group of unarmed young persons in distinctive berets and T-shirts, who first came to public attention when they began patrolling the New York City subways but who claim now to have chapters in more than thirty American cities. Unfortunately, we have little information about the effect of these groups on crime. It is possible, however, that whatever their effect on crime, citizens find their presence reassuring, and that they thus contribute to maintaining a sense of order and civility.

The second tradition is that of the "vigilante." Rarely a feature of the settled communities of the East, it was primarily to be found in those frontier towns that grew up in advance of the reach of government. More than 350 vigilante groups are known to have existed; their distinctive feature was that their members did take the law into their own hands, by acting as judge, jury, and often executioner as well as policeman. Today, the vigilante movement is conspicuous by its rarity, despite the great fear expressed by citizens that the older cities are becoming "urban frontiers." But some community-watchmen groups have skirted the line, and others may cross it in the future. An ambiguous case, reported in *The Wall Street Journal*, involved a citizens' patrol in the Silver Lake area of Belleville, New Jersey. A leader told the reporter, "We look for outsiders." If a few teenagers from outside the neighbors' hood enter it, "we ask them their business," he said. "If they say they're going down the street to see Mrs. Jones, fine, we let them pass. But then we follow them down the block to make sure they're really going to see Mrs. Jones."

Though citizens can do a great deal, the police are plainly the key to order-maintenance. For one thing, many communities, such as the Robert Taylor Homes, cannot do the job by themselves. For another, no citizen in a neighborhood, even an organized one, is likely to feel the sense of responsibility that wearing a badge confers. Psychologists have done many studies on why people fail to go to the aid of persons being attacked or seeking help, and they have learned that the cause is not "apathy" or "selfishness" but the absence of some plausible grounds for feeling that one must personally accept responsibility. Ironically, avoiding responsibility is easier when a lot of people are standing about. On streets and in public places, where order is so important, many people are likely to be "around," a fact that reduces the chance of any one person acting as the agent of the community. The police officer's uniform singles him out as a person who must accept responsibility if asked. In addition, officers, more easily than their fellow citizens, can be expected to distinguish between what is necessary to protect the safety of the street and what merely protects its ethnic purity.

But the police forces of America are losing, not gaining, members. Some cities have suffered substantial cuts in the number of officers available for duty. These cuts are not likely to be reversed in the near future. Therefore, each department must assign its existing officers with great care. Some neighborhoods are so demoralized and crime-ridden as to make foot patrol useless; the best the police can do with limited resources is respond to the enormous number of calls for service. Other neighborhoods are so stable and serene as to make foot patrol unnecessary. The key is to identify neighborhoods at the tipping point -- where the public order is deteriorating but not unreclaimable, where the streets are used frequently but by apprehensive people, where a window is likely to be broken at any time, and must quickly be fixed if all are not to be shattered.

Most police departments do not have ways of systematically identifying such areas and assigning officers to them. Officers are assigned on the basis of crime rates (meaning that marginally threatened areas are often stripped so that police can investigate crimes in areas where the situation is hopeless) or on the basis

of calls for service (despite the fact that most citizens do not call the police when they are merely frightened or annoyed). To allocate patrol wisely, the department must look at the neighborhoods and decide, from first-hand evidence, where an additional officer will make the greatest difference in promoting a sense of safety.

One way to stretch limited police resources is being tried in some public-housing projects. Tenant organizations hire off-duty police officers for patrol work in their buildings. The costs are not high (at least not per resident), the officer likes the additional income, and the residents feel safer. Such arrangements are probably more success than hiring private watchmen, and the Newark experiment helps us understand why. A private security guard may deter crime or misconduct by his presence, and he may go to the aid of persons needing help, but he may well not intervene — that is, control or drive away — someone challenging community standards. Being a sworn officer — a “real cop” — seems to give one the confidence, the sense of duty, and the aura of authority necessary to perform this difficult task.

Patrol officers might be encouraged to go to and from duty stations on public transportation and, while on the bus or subway car, enforce rules about smoking, drinking disorderly conduct, and the like. The enforcement need involve nothing more than ejecting the offender (the offense, after all, is not one with which a booking officer or a judge wishes to be bothered). Perhaps the random but relentless maintenance of standards on buses would lead to conditions on buses that approximate the level of civility we now take for granted on airplanes.

**But** the most important requirement is to think that to maintain order in precarious situations is a vital job. The police know this is one of their functions, and they also believe, correctly, that it cannot be done to the exclusion of criminal investigation and responding to calls. We may have encouraged them to suppose, however, on the basis of our oft-repeated concerns about serious, violent crime, that they will be judged exclusively on their capacity as crime-fighters. To the extent that this is the case, police administrators will continue to concentrate police personnel in the highest-crime areas (though not necessarily in the areas most vulnerable to criminal invasion), emphasize their training in the law and criminal apprehension (and not their training in managing street life), and join too quickly in campaigns to decriminalize “harmless” behavior (though public drunkenness, street prostitution, and pornographic displays can destroy a community more quickly than any team of professional burglars).

Above all, we must return to our long-abandoned view that the police ought to protect communities as well as individuals. Our crime statistics and victimization surveys measure individual losses, but they do not measure communal losses. Just as physicians now recognize the importance of fostering health rather than simply treating illness, so the police — and the rest of us — ought to recognize the importance of maintaining, intact, communities without broken windows.