

34º. Encontro Anual da Anpocs  
Seminário Temático 37: Violência, Criminalidade e Justiça Criminal no Brasil  
Caxambu/MG, 25 a 29 de Outubro de 2010

**Cidadania e Polícia Civil:**  
**Uma reflexão a partir dos dados da III Semana de**  
**Visitas a Delegacias de Polícia**

Ludmila Ribeiro (CPDOC)  
Julita Lemgruber (CESeC)  
Klarissa Silva (UFRJ)

## Introdução

A proposta deste artigo é problematizar o papel da Polícia Civil em um cenário democrático, quando a cidadania deveria se encontrar plenamente institucionalizada. O ponto de partida de tal discussão é o processo de reforma das organizações policiais que tem sido empreendido em toda a América Latina com o final dos regimes ditatoriais nos anos 1980 e 1990. Nesse cenário, os estudos realizados sobre o tema têm constatado que, em boa medida, todos os países caminharam no sentido da criação de procedimentos e ações policiais mais compatíveis com a idéia de cidadania civil <sup>1</sup>. Contudo, do ponto de vista formal, poucos têm sido os avanços apresentados pelas organizações policiais latino-americanas (Frühling, 2009, p. 465).

De acordo com Chevigny (2002, p. 59), um dos problemas dessas reformas é que elas não partem de uma discussão acerca de qual deveria ser, idealmente, o papel da polícia. O autor destaca que isso se deve à dificuldade de definir o papel dessa organização na sociedade, já que a própria palavra “policiamento” implica em duplo significado: um relacionado à proteção das pessoas - através da manutenção da ordem (o que pode ocorrer pela via do patrulhamento ou pela detenção de suspeitos) e outro relacionado à investigação dos delitos cometidos que são reportados à polícia judiciária. No caso brasileiro, essa controvérsia é em parte mitigada pela existência, no âmbito estadual <sup>2</sup>, de duas polícias: a Militar e a Civil.

Do ponto de vista legal, tal como estabelecido no § 4º do artigo 144 do texto constitucional brasileiro, a Polícia Civil, vinculada aos executivos estaduais, tem a competência de apurar as infrações penais, excetuadas as militares, e executar as funções de polícia judiciária, ou seja, realizar as investigações criminais. A Polícia Militar, por sua vez, também é subordinada ao chefe do governo estadual e tem a responsabilidade de

---

1 Conforme destacado por Marshall (1976), o conceito de cidadania civil remete à ideia de integridade física, igualdade perante a lei, direito à justiça e liberdade de pensamento. Suas principais instituições estatais são a polícia e o judiciário, as quais devem ser entendidas como organizações suficientemente imparciais e confiáveis para a garantia de tais direitos. Esse conceito será melhor explicitado na seção 03 desse artigo.

2 Já que, para o âmbito federal, nos termos do art. 144 da CF, existem as seguintes polícias: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

realizar o policiamento ostensivo e preservar da ordem pública, conforme o § 5º, inciso IV do mesmo artigo.

Nesse sentido, para que a Polícia Civil possa atuar, é necessário que a ocorrência de um delito chegue ao seu conhecimento, o que pode implicar na ida de um policial militar à delegacia, para o registro da ocorrência, ou no comparecimento à delegacia de polícia de um cidadão que estará registrando um crime ou servindo de testemunha de algum delito praticado. Apenas a partir desse evento (também chamado por Misse (1999) de *criminação* – ou adequação da letra lei a uma conduta humana), é que a fase de coleta de provas para incriminação de um indivíduo como responsável pela prática de um delito pode acontecer. Com essa divisão de tarefas, torna-se evidente que, no caso brasileiro, raras são as situações nas quais a Polícia Civil é chamada à atividade de patrulhamento <sup>3</sup>.

Por outro lado, é importante destacar que, ademais da definição da “missão constitucional” de cada polícia, muito pouco se discute acerca dos *modus operandi* recomendáveis para essa instituição. Em parte, o aumento das taxas de criminalidade, vivenciadas pelo Brasil ao longo dos anos 1980 e 1990, fez com que o debate acadêmico deixasse de discutir o que a polícia poderia fazer, para analisar o que efetivamente se fazia para reduzir os delitos (Cano, 2006). Afinal, a visão política predominante nessas décadas era a de que o trabalho da polícia consistia em reduzir o crime a partir do combate direto, ou, para utilizar a metáfora muitas vezes empregada pelos políticos, da “guerra contra o crime”.

a visão política da polícia, por sua vez, ensejou uma grande quantidade de trabalhos acadêmicos que tinha como objetivo se não problematizar, pelo menos descrever os problemas do cotidiano operacional da polícia. <sup>4</sup> De maneira geral, revisando os

---

<sup>3</sup> As exceções seriam, por exemplo, as incursões que a Polícia Civil faz em conjunto com a Polícia Militar nas favelas do Rio de Janeiro. Exemplo de intervenção nesse sentido é a seguinte: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/05/pm-faz-operacao-para-combater-cracolandia-do-jacarezinho.html>, acesso em 31 de agosto de 2010.

<sup>4</sup> De acordo com Lima (2009, p. 02), em abril de 2007, o banco de teses e dissertações do portal CAPES possuía 2.044 trabalhos contendo a violência como palavra-chave; 2.699 para “direitos humanos”; 1.075 pesquisas para “criminalidade”; 790 para “polícia”; 621; para “justiça criminal”; 174; para “prisões”, 124; para “tráfico de drogas”; 106 estudos; e, finalmente, 18 para “guardas municipais”. Esses dados apenas evidenciam o maior interesse da comunidade acadêmica pelo tema em geral e pelas organizações policiais em especial.

principais estudos sobre a forma como a organização policial funciona, é possível classificá-los em quatro categorias distintas <sup>5</sup>.

Em primeiro lugar, situam-se os estudos que abordam as práticas dos policiais civis quando do recebimento de demandas variadas, jurídicas ou não. Como bem destaca Poncioni (2006, p. 172), “o trabalho diário do policial é “invadido” por pequenos e grandes dramas da população, em especial do seu segmento pobre, o que obriga a polícia a intervir em situações absolutamente descoladas do que se constitui um problema legal e/ou penal”. É exatamente esse tipo de situação, denominada pela própria polícia carioca de feijoada <sup>6</sup>, que favorece tanto o desenvolvimento de um enorme poder discricionário do policial na administração dos conflitos interpessoais.

Em segundo lugar, estão as análises que enfocam o modelo de investigação utilizado pela polícia. Via de regra, tais análises levantam a discussão de que o inquérito policial, por sua característica excessivamente formal, recheado de análises jurídicas que deveriam ser de responsabilidade do Ministério Público, acaba por ser um problema, em vez de a solução para as investigações. A consequência perversa desse modelo é o atraso das investigações, pois cada passo da atividade policial deve ser minuciosamente documentado, obedecendo a princípios “cartoriais”, absolutamente desnecessários à boa investigação (Misse *et al*, 2010). Um dos resultados deste conjunto de problemas é a baixíssima taxa de esclarecimento de crimes pela polícia civil. Mesmo crimes graves, como o homicídio doloso, apresentam taxas de esclarecimento vergonhosamente baixas. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, a taxa de esclarecimento deste crime situa-se na faixa de 8,1% <sup>7</sup>.

Por fim, têm-se os estudos estatísticos que buscam desmistificar a relação entre a forma de atuação das polícias e as taxas de criminalidade. Essas análises demonstram que ações

---

5 Para uma análise minuciosa de como as delegacias de polícia funcionam e de como esses quatro tipos de estudos podem se combinar em um único, ver Kant de Lima (1995).

6 De acordo com Poncioni (2006), a feijoada é comporta por casos diversos que chegam às delegacias de polícia nos quais, a partir da interação com o público, o policial desenvolve um processo de negociação da lei e da realidade que lhe permite manter a ordem, ainda que não necessariamente em acordo com a lei.

7 Tal como denota a revisão das pesquisas que mensuraram a taxa de esclarecimento, realizada por Ribeiro e Silva (2010).

policiais marcadas pelo desrespeito aos direitos humanos, não parecem ser a resposta para o problema da violência urbana, posto que os locais com maiores incidências criminais são também os locais que sofrem a ação mais repressiva da polícia. Some-se a isso o fato de que esse tipo de comportamento contribui para reduzir a capacidade de a polícia obter a confiança e a colaboração da comunidade, e conseqüentemente sua capacidade de esclarecer e prevenir crimes (Peres *et al*, 2008).

Assim, apesar de a cidadania civil ser o elemento que, por definição, torna as pessoas iguais perante a lei, independentemente do seu status, o que os estudos já realizados sobre o tema parecem denotar é a usual incapacidade da polícia civil em fazer valer a igualdade de direitos de todos os cidadãos. E, o que é pior, muitas vezes a polícia civil contribui para consolidar as diferenças, colaborando para que a justiça acabe por penalizar indivíduos em função de seu perfil.

Por outro lado, em termos teóricos, essa discussão pode se enquadrar naquilo que Luis Roberto Cardoso de Oliveira rotula como “déficit de cidadania”, ou seja, o desequilíbrio entre as idéias de justiça e solidariedade. E o que se depreende desta proposta é que uma Polícia Civil efetivamente democrática deveria ser capaz de dar vida a esses dois conceitos, sempre que um cidadão a procura para registrar um delito ou servir de testemunha de um crime. No entanto, o que frequentemente se observa, nos estudos referidos, é que essa instituição parece dar vida ao antônimo desses termos.

Assim, como a Semana de Visitas a Delegacias de Polícia é um projeto no âmbito do qual as percepções acerca da qualidade do serviço prestado pela Polícia Civil são captadas pelos próprios potenciais usuários do serviço, a idéia desse *paper* é relacionar as definições teóricas de solidariedade e justiça a determinadas percepções de cidadania que podem ser inferidas das avaliações realizadas. Com isso, pretende-se discutir como, no ano de 2009, em nove capitais brasileiras, os participantes desse projeto captavam esse déficit de cidadania ou esse desequilíbrio entre solidariedade e justiça.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, além da introdução. A primeira seção apresenta o projeto “Semana de Visitas a Delegacias de Polícia” e suas distintas dimensões. A segunda destina-se a contextualizar os conceitos a partir dos quais se pretende analisar a atuação da Polícia Civil brasileira, qual seja, a cidadania civil ou o seu déficit.

A terceira seção contempla as representações dos indivíduos acerca das práticas verificadas nos contextos das delegacias de polícia que se coadunam ou não com a categoria conceitual “déficit de cidadania” construída na seção anterior. Ao final, são apresentados alguns apontamentos conclusivos acerca de como a qualidade do atendimento prestado pelas delegacias de polícia pode ajudar no entendimento da dificuldade de se compatibilizar, no Brasil, os ideais de justiça e solidariedade, desde uma perspectiva universal.

### A Semana de Visitas a Delegacias de Polícia

A Semana de Visitas a Delegacias de Polícia é uma pesquisa global, realizada simultânea e anualmente em mais de 20 países com o objetivo de levar cidadãos comuns — potenciais usuários dos serviços oferecidos — a avaliarem o atendimento ao público em delegacias de polícia de todo o mundo.

A ideia da pesquisa surgiu do trabalho conjunto de seis organizações distintas, sob coordenação do *Vera Institute of Justice*, organização não-governamental sediada em Nova York, objetivando a criação de indicadores para o monitoramento e avaliação da *performance* do sistema de justiça criminal<sup>8</sup>. A partir desse estudo pioneiro, começou-se a desenhar a criação de uma aliança de centros de pesquisa que, contínua e permanentemente, empreendessem investigações com foco na avaliação da qualidade do serviço prestado pelas agências do sistema de justiça criminal.

Assim nasceu a Altus<sup>9</sup>, cujo principal projeto é a “Semana de Visitas a Delegacias de Polícia”, um evento global e único organizado para: 1) avaliar a qualidade de serviços prestados por departamentos de polícia, 2) identificar boas práticas policiais, 3) fortalecer

---

8 O projeto era o “*Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*” que contou com a participação das organizações que, hoje, são membros fundadoras da Altus, quais sejam: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Brasil); Centro de Estudos em Segurança Cidadã (Chile); Fundação CLEEN (Nigéria); Instituto de Desenvolvimento e Comunicação (Índia); Fundação INDEM (Rússia); Instituto de Justiça VERA (Estados Unidos da América). Para maiores informações: [www.altus.org](http://www.altus.org)

9 A Altus hoje é uma aliança global que atua em vários continentes e adota uma perspectiva multicultural para contribuir para a melhoria da segurança pública e do sistema de justiça criminal. Para maiores informações conferir [www.altus.org](http://www.altus.org).

a prestação de contas pela polícia no que diz respeito ao público que a mesma serve e 4) promover os direitos humanos. A decisão de enfatizar o tema da polícia está relacionado com o fato de essa se constituir na primeira e decisiva instância do sistema de justiça criminal, o que torna imprescindível não apenas que a comunidade a conheça bem, mas que seja capaz de compreender seu papel e confiar em sua atuação, procurando-a sempre que ocorrer um delito.

Esse debate entre pesquisa e ação se insere na discussão mais ampla do conceito de “*seguridad ciudadana*”, bastante difundido na América Latina como pano de fundo para se analisar e pensar a atuação das organizações policiais. Dentro desse contexto, devem ser criados, então, mecanismos capazes de promover uma relação positiva entre polícia e comunidade, contribuindo para a redução da chamada cifra negra da criminalidade - a diferença entre a quantidade de crimes que acontecem e a quantidade dos que chegam ao conhecimento da polícia (Dammert *et al*, 2010).

Assim, para que a polícia pudesse ser simultaneamente avaliada quanto à sua capacidade de efetivar a idéia de cidadania civil e se aproximar da população por ela atendida, era necessário desenvolver um instrumento capaz de realizar tal avaliação. A proposta da Altus passou a ser, portanto, a construção de uma pesquisa-experimento, na qual os indivíduos fossem chamados a opinar, desde uma perspectiva científica <sup>10</sup>, acerca da qualidade do serviço prestado pelas delegacias de polícia e, também, através deste exercício, permitir que os cidadãos conhecessem melhor suas polícias.

Para desenvolver tal instrumento, a Altus mobilizou uma equipe de pesquisadores de vários países, especialistas na área da polícia. Além disso, consultou a legislação internacional sobre o assunto <sup>11</sup> e a bibliografia existente sobre padrões de policiamento.

---

10 Posto que os indivíduos recebem um treinamento para tanto, tal como ocorre em qualquer pesquisa do gênero.

11 Essas perguntas foram construídas a partir da consulta aos dispositivos de tratados internacionais sobre como as delegacias de polícia devem funcionar no sentido de garantirem um tratamento igualitário dos indivíduos que procuram essas organizações para registrarem crimes ou fornecerem informações sobre delitos de que foram vítimas ou testemunhas. Entre os principais diplomas consultados estão os seguintes: 1) *United Nations Body of Principles for the Protection of all Persons Under any Form of Detention or Imprisonment*; 2) *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*; 3) *United Nations Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*; 4) *United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (“Victims Declaration”)*; 5) *United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*

A partir desse material, foram formuladas vinte perguntas básicas, agrupadas em cinco blocos temáticos: 1) orientação para a comunidade, 2) condições materiais, 3) igualdade de tratamento ao público; 4) transparência e prestação de contas, 5) condições de detenção.

Contudo, para se garantir que as opiniões e impressões dos visitantes pudessem ser registradas de maneira simultaneamente iguais e diferenciadas, além das vinte questões a serem respondidas de acordo com a escala Likert (desde totalmente inadequada até excelente), esse formulário continha ainda uma seção onde o indivíduo poderia registrar as suas impressões mais livremente.

Finalizado o processo de confecção do instrumento, foi realizado um pré-teste em oito países. Os resultados obtidos demonstraram que esta ferramenta era, de fato, capaz de alcançar os objetivos propostos de avaliação da qualidade do serviço prestado pelas delegacias de polícia e aproximação entre essa agência e a comunidade por ela servida. Ao final desta etapa do trabalho, o questionário foi disponibilizado no site das organizações que participaram do projeto e no site da Altus.

No ano de 2004, o governador do Ceará encontrou o questionário e manifestou o desejo de utilizá-lo para avaliar as delegacias da capital de seu estado, Fortaleza. O mesmo ocorreu com o Departamento de Segurança Pública da África do Sul, que se interessou em utilizar o instrumento para avaliar o funcionamento de suas organizações policiais. Percebendo o interesse despertado pela ferramenta criada, a Altus decidiu partir para uma nova etapa do projeto: transformar a utilização do questionário em um acontecimento global que congregasse, simultaneamente, instituições de pesquisa e cidadãos, potenciais usuários do serviço prestado pela delegacia de polícia. Assim, é realizada, anualmente, desde 2006, a Semana de Visitas a Delegacias de Polícia. Inicialmente, essa atividade acontecia sob os auspícios de um conjunto de financiadores e, desde 2009, a Semana de Visitas é financiada, ao redor do mundo, pelo *Department for International Development (DFID)*, do governo britânico.

---

(*CERD*); 6) *United Nations Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*; 7) *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (“the Tokyo Rules”)*; 8) *Universal Declaration of Human Rights*.



No Brasil, em 2009, a Semana de Visitas aconteceu em nove regiões metropolitanas: Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Goiânia/GO, Brasília/DF, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS. Essas capitais foram escolhidas por possuírem centros de pesquisa especializados na análise das organizações policiais e capazes de replicar a metodologia do projeto, viabilizando a realização das visitas de maneira simultânea em todas essas localidades.

No que se refere à escolha das delegacias avaliadas, essas foram sorteadas aleatoriamente de acordo com os seguintes quantitativos: 20 delegacias distritais <sup>12</sup>, e 1 delegacia especializada de atendimento à mulher (DEAM) em cada localidade. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, em virtude do tamanho da população e do número de delegacias <sup>13</sup>, foram sorteadas 40 delegacias e duas DEAMs.

Quanto ao processo de coleta dos dados propriamente dito, percebe-se que a metodologia da pesquisa coloca novas questões tanto em relação aos estudos tradicionalmente desenvolvidos nesta seara, como aos usos da etnometodologia <sup>14</sup>. Nesse sentido, os dados reunidos podem ser considerados válidos do ponto de vista científico porque os visitantes recebem treinamento específico no uso da ferramenta, para preenchimento do questionário Ou seja, para se garantir a realização da avaliação da mesma forma em todas

---

12 Este quantitativo foi estabelecido levando-se em consideração a informação repassada pela Diretoria de Estudos e Pesquisas da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça de que este é o número médio de delegacias tradicionais (ou não especializadas) existente nas diversas regiões metropolitanas brasileiras. Uma vez estabelecido o quantitativo de delegacias a serem visitadas em cada localidade, passou-se à escolha destas. O critério adotado foi o de amostragem aleatória. Ou seja, a partir de uma listagem das delegacias distritais / seccionais de cada capital e região metropolitana (estas são as delegacias de bairro ou aquelas que fazem atendimento ao público de maneira geral) foi gerada uma lista de números aleatórios, sendo que cada número correspondia a uma delegacia. Os 20 primeiros números foram considerados como elementos integrantes do conjunto principal de delegacias que seriam visitadas pela Altus. As demais delegacias foram descartadas (ou não inseridas na amostra). As DEAMs de cada capital por serem, em regra, apenas uma, foram automaticamente incluídas na amostra.

13 Já que essas duas cidades concentram quase metade do total de delegacias distritais existentes em todo o país.

14 De acordo com Giddens e Turner (1999, p. 14), os etnometodologistas, em geral, defendem a descrição pormenorizada de processos empíricos, aparentemente desconsiderando o que constituiria a explicação ou a cientificidade da descrição. Exatamente por isso, acredita-se que os dados coletados no âmbito da Semana de Visitas a Delegacias de Polícia podem ser considerados válidos e produzidos dentro da lógica de pesquisa da etnometodologia.

as localidades, o representante da Altus em cada país treina os coordenadores da pesquisa, os quais, por sua vez, treinam os visitantes.

Assim, durante a visita que, em média, tem duração de uma hora e meia, os indivíduos recrutados para a avaliação apenas observam, conversam e vivenciam a rotina da delegacia de polícia. Após a visita, cada qual responde ao questionário, de acordo com a escala Likert – que, como já mencionado, varia entre totalmente inadequado (valor 1) e excelente (valor 5). Em seguida, os visitantes discutem suas impressões sobre a visita e a partir do conhecimento construído de maneira compartilhada, o coordenador preenche a última parte do questionário, que consiste na avaliação da delegacia desde uma perspectiva qualitativa <sup>15</sup>. Esse relatório qualitativo contextualiza a delegacia em termos sócio-econômicos, qualifica cada um dos itens mensurados de maneira quantitativa e ainda apresenta relatos sobre como a visita impactou a percepção dos visitantes em relação às delegacias de polícia.

A avaliação realizada por cada indivíduo e o relatório qualitativo de cada delegacia são, ao final, inseridos em um website privativo da Altus. A partir destas informações são calculados os pontos médios de cada delegacia, os quais, por sua vez, são contrastados ou balizados com os relatórios qualitativos. Assim, considerando a média de pontos recebida por cada delegacia, é possível classificar o atendimento oferecido por essa agência à população em categorias que variam desde “totalmente inadequada” até “excelente”. (Tabela 01).

Tabela 01 - Intervalos de pontuação para classificação da qualidade do atendimento prestado pelas delegacias de polícia - Altus, 2009

<b>Intervalo de pontos</b>	<b>Categoria</b>
20 – 35 pontos	Totalmente inadequado
36 – 51 pontos	Inadequado
52 – 67 pontos	Adequado
68 – 84 pontos	Mais do que adequado
85 - 100 pontos	Excelente

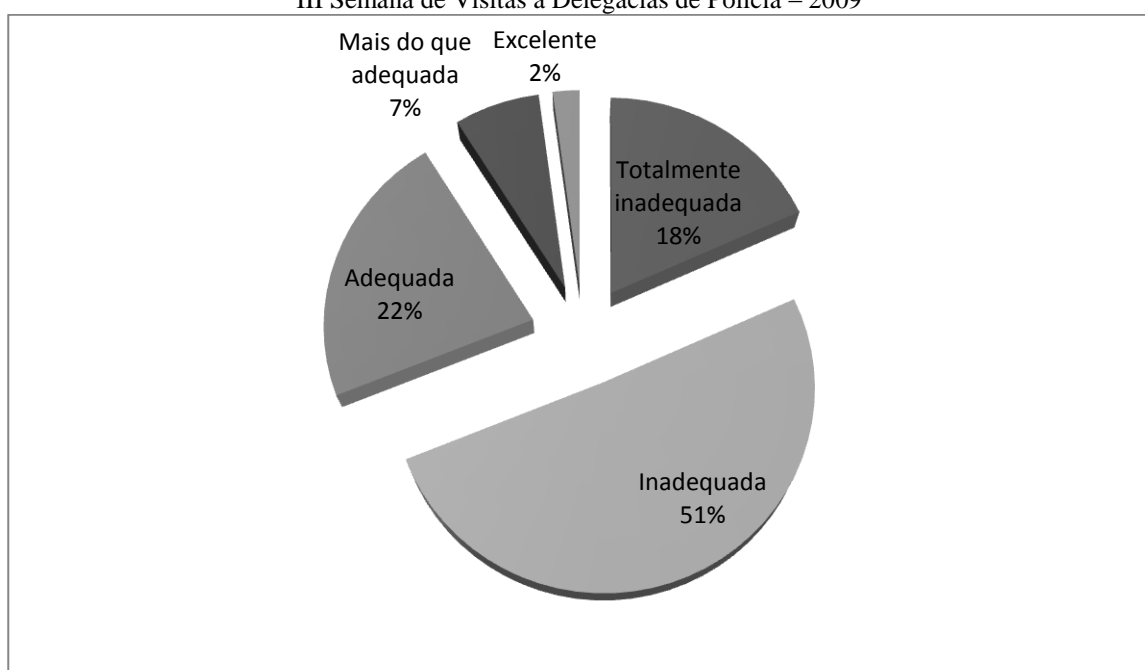
Fonte: Altus (2010, p. 19)

---

15 Importante destacar que mesmo após a discussão do grupo, o indivíduo não pode retornar e mudar as notas anteriormente dadas, já que a proposta é avaliar a impressão inicial dos visitantes acerca da delegacia de polícia.

Para o ano de 2009, com o uso dessa metodologia, foi possível constatar que mais da metade das delegacias visitadas no Brasil presta um serviço que, na perspectiva do próprio usuário, é inadequado, considerando-se parâmetros internacionais: 51% das delegacias foram avaliadas como inadequadas e 18% como totalmente inadequadas. Por outro lado, 22% das delegacias visitadas foram avaliadas como adequadas e 7% como mais do que adequadas. Por fim, cumpre destacar que apenas 2% das delegacias visitadas possuem um serviço que pode ser classificado como excelente (Gráfico 01).

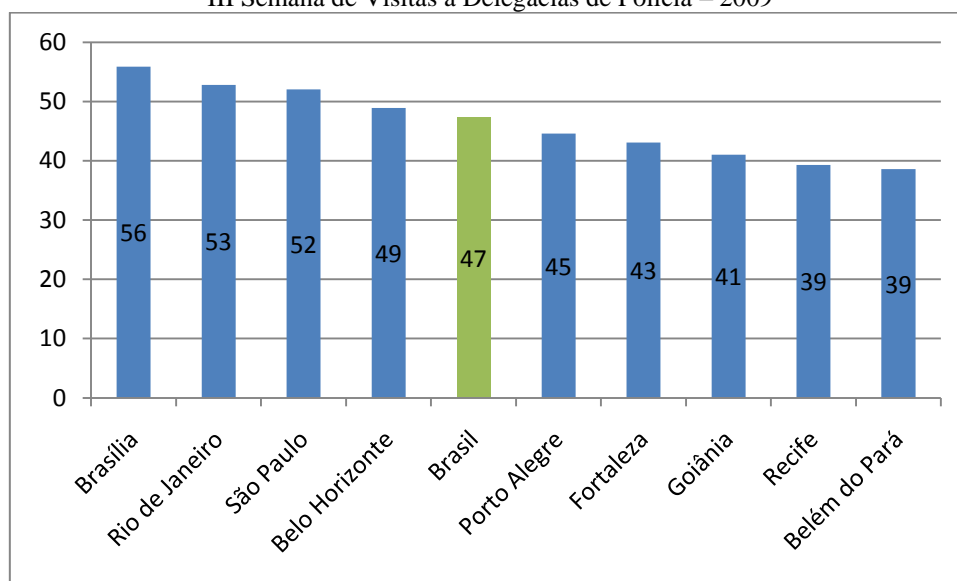
Gráfico 01  
Avaliação da qualidade do atendimento prestado pelas delegacias de polícia  
III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia – 2009



Fonte: Altus (2010, p. 20)

As delegacias de Belém do Pará, Recife, Goiânia, Fortaleza, Porto Alegre e Belo Horizonte alcançaram uma média que as classifica como inadequadas. Por outro lado, as delegacias de Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília alcançaram uma média que as classifica como adequadas (Gráfico 02).

Gráfico 02  
Média global de pontos alcançados pelas delegacias de polícia, de acordo com a cidade  
III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia – 2009



Fonte: Altus (2010)

No entanto, o que estes dados significam em termos da capacidade da Polícia Civil brasileira em institucionalizar o conceito de cidadania civil? Ou, de forma inversa, de que forma esses dados demonstram que a Polícia Civil tem dificuldade em reverter o déficit de cidadania que se verifica em outras instâncias do sistema de justiça criminal? Em que medida os resultados apresentados por esta pesquisa parecem indicar dilemas a serem superados? De que forma o desequilíbrio entre os conceitos de justiça e solidariedade que estruturam a ideia de déficit cidadania se fazem presentes na Polícia Civil? Estas são algumas das questões que este artigo pretende responder. Mas, para tanto, faz-se indispensável contextualizar o debate sobre as definições de cidadania no âmbito da ciência social brasileira.

### A questão da cidadania e do seu déficit ou a dificuldade em se equilibrar justiça e solidariedade

De acordo com Coutinho (2005, p. 02), cidadania é a capacidade conquistada por alguns ou por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Na formulação de T.H. Marshall (1967), um dos primeiros a abordar a questão da cidadania do ponto de vista teórico, esse conceito possui três dimensões fundamentais, que se traduzem em três tipos de direito: os civis, os políticos e os sociais. Cada uma dessas três dimensões, por sua vez, se institucionalizam na prática cotidiana dos indivíduos de um dado país por intermédio de determinadas instituições estatais, que podem ser apresentadas, de forma esquemática, da seguinte maneira (Quadro 01):

Quadro 01 – Elementos da cidadania, de acordo com a definição disseminada por Marshall e as instituições democráticas a ela associadas:

<b>Elementos da cidadania</b>	<b>Definição</b>	<b>Instituições democráticas associadas a este elemento</b>
Direitos Civis	Direitos necessários para a garantia da liberdade individual. Relaciona-se a liberdade da pessoa; ao direito à integridade física, à propriedade e à justiça.	Polícia Tribunais de Justiça
Direitos Políticos	Direitos a participar do exercício do poder político, como um indivíduo investido de autoridade política ou como o eleitor de tais autoridades.	Congresso Nacional Partidos políticos
Direitos Sociais	Direito a bem estar econômico e sobrevivência material.	Serviços sociais (educação, saúde, trabalho e previdência social).

Fonte: Adaptado de De La Paz (2004)

Apesar do quadro acima resumir a visão tradicional do conceito de cidadania, De La Paz (2004) argumenta que este conceito deve ser entendido como status legal e identidade. Assim, para cada conjunto de direitos há um conjunto de deveres. Na perspectiva do autor, a cidadania possui uma dimensão muito objetiva, relacionada a direitos e deveres específicos diante do Estado, representando, portanto, uma relação em que os dois entes possuem direitos e obrigações recíprocas. Ou tal como argumenta Reis (1999), ser cidadão significa, de uma maneira mais geral, ser portador de direitos e obrigações e, de uma forma mais específica, compartilhar de uma identidade com os demais membros de uma comunidade política.

Deste modo, se por um lado, a cidadania implica que o Estado ofereça instituições substantivamente capazes de assegurar o provimento dos direitos mencionados, por outro, a cidadania implica que os indivíduos sob seu governo sejam capazes de:

- Conhecer os direitos da cidadania, inclusive, no que diz respeito às responsabilidades que eles implicam;

- Identificar no aparelho estatal quais são as instituições responsáveis pelo provimento de cada categoria de direitos;
- Possuir instituições estatais efetivas, eficientes e confiáveis do ponto de vista de garantia dos direitos civis;
- Exercer os seus deveres e direitos de forma legítima, de acordo com as regras da democracia.

Portanto, a cidadania tem mais chances de ser institucionalizada quanto maior a probabilidade de os indivíduos assumirem as regras e instituições criadas pela democracia de maneira plena. Nesses termos, não basta ter instituições funcionando. É necessário ainda que os indivíduos se reconheçam em tais instituições e a elas recorram.

De acordo com Marshall (1967), o elemento civil da cidadania se compõe dos direitos relacionados à liberdade da pessoa, liberdade de expressão, de pensamento, de religião e de propriedade. Relaciona-se, portanto, ao direito à segurança, ao direito à justiça.

Nesse sentido, tal como destacado por Comparato (1981, p. 1999), a segurança, como a justiça, é um valor-condição, não um valor-escopo, pois não se busca a segurança pela segurança, mas como meio de fruição e manutenção de um interesse. Assim, pode-se dizer que o direito subjetivo à segurança é uma das manifestações mais elementares de justiça. De acordo com esta formulação, deve-se dar a cada um o que lhe é devido. Então, todos os homens têm direito a segurança na posse ou gozo de bens essenciais ao pleno desenvolvimento de sua personalidade. Ou seja: para que exista liberdade é necessário segurança e para que essa possa se materializar é necessário que existam normas e agências coercitivas capazes de zelar pelo bom cumprimento dessas. Exatamente por isso, as instituições diretamente relacionadas com os direitos civis são as organizações policiais e os tribunais de justiça.

Isso significa que o direito à justiça é de natureza diferente dos restantes porque se trata do direito de defender e fazer valer o conjunto dos direitos de uma pessoa em relação aos demais mediante os devidos processos legais. Em um cenário ideal, os indivíduos seriam considerados como portadores de cidadania plena se, além de compreenderem o conteúdo desse direito, fossem capazes de se posicionar de acordo com as instituições responsáveis pela administração de conflitos na ordem pública.

No Brasil, existe claramente um déficit de cidadania, termo este que deve ser entendido como o desequilíbrio entre o justo e o solidário. De acordo com Cardoso de Oliveira (1995), isso ocorreria porque, no cenário brasileiro, qualquer experiência de cidadania que pretenda contemplar, ainda que minimamente, o respeito aos direitos usualmente atribuídos ao cidadão, deverá promover um equilíbrio entre os princípios de justiça e solidariedade.

Para definição da dimensão justiça, Cardoso de Oliveira (1995) lança mão da crítica à teoria Habermasiana, a qual, de acordo com ele, é excessivamente tímida em relação à incorporação da dimensão valorativa da ética em suas propostas de equacionamento da moralidade. Apesar de esse debate parecer bastante profícuo para a construção de um arcabouço analítico que permita a compreensão do atendimento prestado pelas delegacias de polícia dentro do equilíbrio entre justiça e solidariedade, para a definição desse primeiro elemento recorreu-se ao trabalho de Fraser (2009), que incorpora uma conotação eminentemente econômica na conceitualização de justiça <sup>16</sup>.

Para Fraser (2009), a justiça requer arranjos sociais que permitam que a todos participar como pares na vida social. Assim, para a superação da injustiça é necessário romper os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participar, em condições de paridade, com os demais, nos processos de interação social. A autora argumenta que, nesse cenário, dois são os elementos que precisam ser considerados para uma adequada compreensão do significado de justiça: (1) o elemento distributivo, de acordo com o qual as pessoas não podem ser impedidas da plena participação na vida social por estruturas econômicas que lhes negam os recursos necessários para interagir com os demais na condição de pares; (2) o elemento do reconhecimento, segundo o qual as pessoas não podem ser coibidas de interagir em termos de paridade por hierarquias institucionalizadas de valoração cultural. A essas duas dimensões de justiça (distribuição e reconhecimento), é acrescentada uma dimensão política, que diz respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais se estruturam as disputas sociais. Ou seja:

---

16 Essa escolha pode ser justificada pelo fato de que as delegacias de polícia possuem como principais usuários pessoas de baixa renda e que, por isso, compartilham de um sentimento de injustiça perante distintas instituições estatais. No contexto desse artigo se faz necessário incluir esse elemento para se compreender a dimensão justiça desde um ponto de vista mais pragmático do que filosófico, afinal, a proposta aqui é argumentar em que medida o atendimento prestado pelas delegacias de polícia civil cumpre ou não o pressuposto de equilíbrio entre justiça e solidariedade.

“Ao estabelecer o critério de pertencimento social, e, portanto, determinar quem conta como um membro, a dimensão política da justiça especifica o alcance daquelas outras dimensões: ela designa quem está incluído, e quem está excluído, do círculo daqueles que são titulares de uma justa distribuição e de reconhecimento recíproco. Ao estabelecer regras de decisão, a dimensão política também estipula os procedimentos de apresentação e resolução das disputas tanto na dimensão econômica quanto na cultural: ela revela não apenas quem pode fazer reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas.” Fraser (2009, p. 19)

Portanto, no contexto deste artigo, o conceito de justiça será entendido como elemento plenamente realizado quando um indivíduo, independentemente de sua situação econômica ou de seu *status* social, é capaz de se realizar plenamente enquanto ser político e parte integrante de determinada comunidade, sem nenhum tipo de constrangimento institucional.

Contudo, a forma como essa atividade política é recebida por parte das instituições estatais também se constitui enquanto elemento importante para a estabilização da cidadania. Em algumas situações, o indivíduo não se vê impedido de realizar as suas atividades políticas por razões econômicas ou por razões de status, mas se percebe injustiçado por não sentir que existe reciprocidade na sua relação com os entes públicos. Essa seria exatamente a dimensão da solidariedade, tal como apresentada no contexto do trabalho de Cardoso de Oliveira (1995).

Na construção dessa definição de solidariedade, o autor toma como ponto de partida a ênfase dada por Mauss no caráter relacional do direito, expresso na noção de reciprocidade, através da obrigação de dar, receber e retribuir, argumentando que:

“a realização das trocas e/ou a institucionalização da relação entre as partes demanda, ao lado da afirmação dos direitos e deveres que condicionam a interação, o reconhecimento mútuo dos envolvidos enquanto pessoas merecedoras do tratamento especial/individualizado reciprocado ao longo dos diferentes momentos que marcam a transação. Isto é, a ideia de que a implementação e/ou o reconhecimento dos direitos em pauta depende, em alguma medida, da consideração mútua da dignidade das partes enquanto membros legítimos de uma comunidade ou totalidade determinada, com a qual se identificam através da comunhão de valores e visões de mundo minimamente compartilhados.” Cardoso de Oliveira (1995, p.05).

Compatibilizando essas abordagens teóricas, é possível afirmar que o desequilíbrio entre o justo e solidário ocorre no Brasil dada a existência de um descompasso entre questões de ordem normativa e questões de ordem valorativa que terminam por fazer com que determinadas regras prescritas não impliquem no reconhecimento mútuo dos envolvidos enquanto pessoas merecedoras de tratamento igualitário.



No contexto dessa análise, acredita-se que a compreensão desse desequilíbrio entre justiça e solidariedade possa ser melhor explicitada quando a relação entre os indivíduos e as instituições policiais é tomada como foco privilegiado de análise. Nesse sentido, considerando o trabalho de alguns autores sobre esse tema, é possível afirmar que, especialmente ao longo da década de 1990, esse desequilíbrio se tornou ainda mais evidente, especialmente do ponto de vista do esgarçamento das relações de solidariedade e da própria concepção de cidadania civil <sup>17</sup>.

De acordo com Leite (2000), em razão do aumento expressivo das taxas de criminalidade, sobretudo dos crimes contra a pessoa (que são os que causam maior clamor público), o que se percebe é a disseminação de fortes reclamos por ordem e segurança como garantia dos direitos e liberdades individuais <sup>18</sup>. Assim, pouco importa se o serviço policial oferecido à população cumpre os requisitos de justiça e solidariedade, o que interessa, em dadas circunstâncias, é que a polícia seja eficiente na atividade de contenção ao crime.

De acordo com os dados coletados pelo *survey* LAPOP – Brasil (2006), administrado pela *Vanderbilt University*, 43% da população apoia, em alguma medida, que as pessoas façam justiça com suas próprias mãos quando o Estado não castiga os criminosos. E 40% da população afirma que se justificaria que os militares tomarem o poder no caso de um excesso de crime sem adequada resposta do aparelho estatal. Então, esses dados parecem indicar que a população brasileira apóia fortemente medidas de ordem e segurança, assim como medidas autoritárias quando crime e violência crescem de forma significativa. Ou seja, a população parece não conceber as dimensões de justiça e solidariedade como duas faces de uma mesma moeda, já que o componente da justiça é muito mais forte do que o componente da reciprocidade <sup>19</sup>.

---

17 Talvez, um indicativo desse esgarçamento seja a disseminação da seguinte expressão “direitos humanos para os honestos, cadeia para o resto” ou “direitos humanos nesse país é coisa para proteger bandido”.

18 Neste sentido, ver também Zackseski (2009).

19 As dimensões de justiça e reciprocidade parecem ser esquecidas quando o indivíduo em questão é um bandido, o qual é “o sujeito criminal que é produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais. Não é qualquer sujeito incriminado, mas um sujeito por assim dizer “especial”, aquele cuja morte ou desaparecimento podem ser amplamente desejados. Ele é agente de práticas criminais para as quais são atribuídos os sentimentos morais mais repulsivos, o sujeito ao qual se reserva a reação moral

Pandolfi (1999) afirma que esse cenário pode ser decorrente da falta de entendimento do conceito de cidadania de maneira global, o que, por sua vez, se explica pela forma como a cidadania civil se institucionalizou no Brasil. Esse processo distorcido se traduziu em uma percepção frouxa dos direitos e garantias individuais e na inexistência ou ineficácia dos mecanismos para protegê-los. Assim, sob o argumento da eficiência se absolvem as ações policiais que não estão em acordo com os princípios de justiça e solidariedade, entendendo-as como “acidentes de percurso”, inevitáveis sob o argumento da proteção <sup>20</sup>.

Portanto, o que se pretende, na seção seguinte, é trazer impressões, abordar questões e explorar alguns paradoxos suscitados a partir dos resultados da III Semana de Visita a Delegacias de Polícia, realizada em outubro de 2009, com o objetivo de se auferir a qualidade do serviço prestado por essas unidades, desde a perspectiva do próprio cidadão. Com isso se pretende problematizar em que medida as delegacias de polícia institucionalizam o déficit de cidadania, ao prover ao indivíduo um atendimento que está longe de se enquadrar dentro dos paradigmas de justiça e solidariedade.

#### Qual cidadania se exerce no contexto das delegacias de polícia brasileira?

O argumento a ser desenvolvido nessa seção é o de que, se não existisse um déficit de cidadania no Brasil, o atendimento prestado pelas delegacias de polícia seria sempre classificado como adequado pelos próprios usuários do serviço, posto que cumpriria os requisitos de justiça e solidariedade, de acordo com as definições apresentadas na seção anterior.

---

mais forte e, por conseguinte, a punição mais dura: seja o desejo de sua definitiva incapacitação pela morte física, seja o ideal de sua reconversão à moral e à sociedade que o acusa.” (Misse, 2010, p. 17). Esse é um exemplo de indivíduo cujos direitos de cidadania parecem ser negados por um entendimento distorcido da dimensão de solidariedade. É como se nesse caso fosse necessário retribuir com a mesma violência aos indivíduos que infringiram a lei a violência simbólica, a qual por sua vez, é diferenciada de acordo com a posição que o “bandido” ocupa na estrutura econômica e na estrutura de status de uma dada sociedade, o que, por sua vez implica em reconhecer uma injustiça dentro do próprio conceito de justiça que se pretende realizar ao aniquilar do ponto de vista fático e simbólico esse ser político. Em última instância, as operacionalizações que os bandidos, em regra, engendram na sociedade brasileira oferecem um exemplo de como, em nome da cidadania, nega-se a cidadania de maneira injusta e essencialmente pouco solidária.

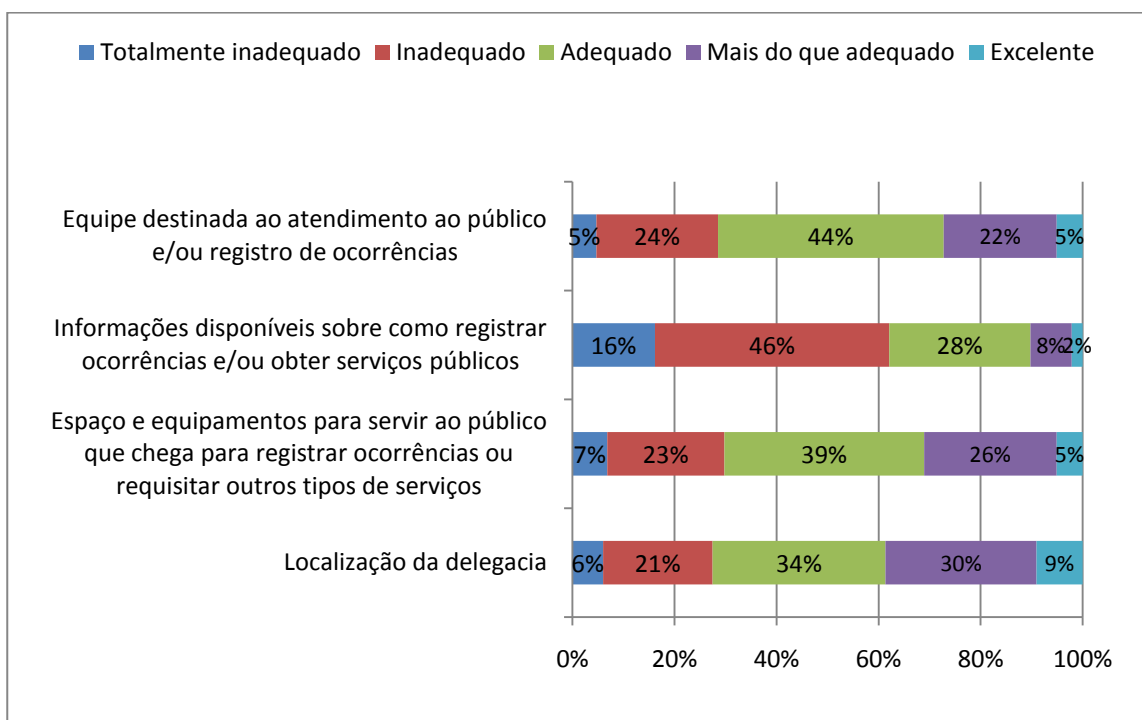
20 Esses argumentos se tornam ainda mais aceitos, do ponto de vista da ordem social brasileira, quando o que se pretende eliminar é o “bandido”, tal como definido em Misse (2010).

Ou seja, se no processo de visita às delegacias de polícia, os indivíduos encontram constrangimentos econômicos, sociais ou institucionais para o exercício da sua cidadania, esses fatos podem indicar que, no âmbito da Polícia Civil, o déficit de cidadania civil está presente. Pior ainda, tal constatação aponta para as dificuldades de institucionalização da democracia em nosso país.

Para a realização dessa discussão, serão utilizados os dados quantitativos e qualitativos coletados no âmbito da III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia. Conforme destacado anteriormente, essa pesquisa tem como objetivo avaliar a qualidade do atendimento que a Polícia Civil presta aos seus usuários a partir de cinco dimensões: orientação para a comunidade, condições físicas, tratamento igualitário da população, transparência e prestação de contas e condições de detenção.

Em primeiro lugar, a delegacia precisa ser acessível à população. O indivíduo precisa poder localizá-la imediatamente quando precisa dela. Além disso, uma vez na delegacia, é necessário saber quais são os procedimentos e documentos que serão requisitados para que a sua queixa possa ser adequadamente registrada. É preciso ainda que uma equipe da delegacia esteja esperando pela chegada dos indivíduos que desejam registrar crimes ou prestar testemunho de delitos (Gráfico 04).

Gráfico 04  
Classificação das delegacias de polícia visitadas em termos de orientação para a comunidade  
III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, 2009



Fonte: Altus (2010)

Um fato a ser destacado nesse item é como as delegacias percebem quem é o seu usuário. Considerando os dados coletados pela pesquisa, esse dilema ficou bastante claro em razão do dia do funcionário público, 28 de outubro. Em todas as capitais, as visitas anteriormente agendadas para esta data, tiveram de ser re-agendadas a pedido dos próprios policiais. Como justificativa, alguns afirmavam que no dia servidor público as delegacias contam com número reduzido de funcionários (em esquema de plantão), o que prejudicaria a avaliação da qualidade do atendimento. Outros alegavam que as delegacias fecham as portas para o atendimento ao público nos feriados e, assim, a visita não poderia acontecer. Essas afirmativas não levam em conta que pessoas podem ser vítimas de delitos mesmo em feriados e que precisarão do serviço da delegacia de polícia.

Este dilema sobre quem é o público principal da delegacia também se fez presente na cidade do Rio de Janeiro por outro motivo. Na véspera da Semana de Visitas, o integrante de um importante projeto social foi morto no centro da cidade, após um assalto. Minutos depois do crime, uma viatura da Polícia Militar passou pelo local e, além de não prestar socorro ao ferido, tomou dos ladrões o produto de seu roubo, liberando-os em seguida. Os policiais e os ladrões, presos posteriormente, seriam conduzidos a uma das delegacias sorteadas para a visita. Como as datas coincidiam, o

delegado entrou em contato com a coordenação explicando que, devido à tomada de diversos depoimentos de “pessoas importantes”, a delegacia seria fechada para atendimento ao público e, por isso, não poderia ser avaliada. Depois de muita insistência, o delegado liberou a visita do grupo, mas a pergunta ficou: o que faz com que uma pessoa seja mais importante que as demais, ainda que a situação (no caso, ser vítima de um crime) seja a mesma? Quem é o público desta delegacia? As “pessoas importantes” ou todos os cidadãos? Afinal, como dizer que as delegacias são orientadas para a comunidade se elas se fecham para esta mesma comunidade dependendo do momento ou das pessoas que estão envolvidas em uma dada ocorrência?

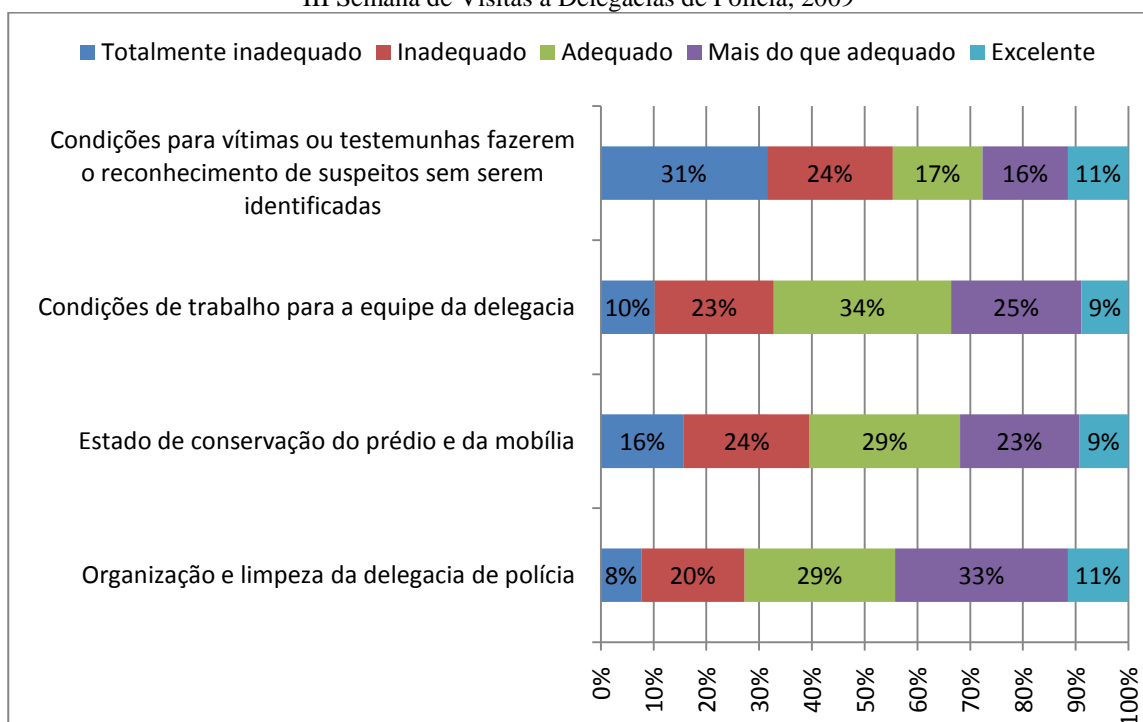
Esse caso poderia ser, inclusive, um exemplo do desequilíbrio entre os princípios de justiça e solidariedade, dado que a falta de respeito com os direitos dos indivíduos em geral é contrastada com o favorecimento de determinadas “pessoas importantes” que se mostram especialmente dignas de consideração. Esse seria o exemplo privilegiado daquilo que Cardoso de Oliveira (1995, p. 07) denomina de “situação onde se tem pouca justiça no acesso aos direitos, mas onde sobra solidariedade, ainda que excessivamente circunscrita e bem localizada na consideração da pessoa do cidadão que merece reconhecimento”.

Assim, para vários visitantes, muitas delegacias têm que melhorar o atendimento ao público no sentido de se tornarem acessíveis:

“O grupo avaliou inadequadas as condições da delegacia quanto à acessibilidade, faltam elevadores e rampas. Não há informações disponíveis sobre como registrar queixas e/ou obter serviços públicos; e os funcionários não estavam devidamente identificados. Existe um Banner na recepção indicando os serviços que a delegacia presta, alguns destes não existem como a brinquedoteca e auditório, estes são usados como depósito de apreensões. O banheiro para o público é único com separação de sexo interno. Possui uma sala grande de espera com um balcão para o primeiro atendimento, no momento sem funcionários e outro balcão para atendimento propriamente dito, não havia salas separadas para atendimento individual de casos delicados. Os usuários reclamaram da demora no atendimento.” (São Paulo)

Uma vez que o indivíduo consiga ser recebido por um policial numa delegacia, é necessário que esta conte com mecanismos adequados para atender o cidadão. Nesse sentido, no item relativo a condições físicas, é avaliado o grau de organização e limpeza da delegacia, o estado de conservação do prédio e da mobília, as condições de trabalho para a equipe da delegacia e, por fim, as infraestruturas da unidade para vítimas ou testemunhas fazerem o reconhecimento de suspeitos, sem serem identificadas (Gráfico 05).

Gráfico 05  
 Classificação das delegacias de polícia visitadas em termos de orientação condições materiais  
 III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, 2009



Fonte: Altus (2010)

Os relatórios qualitativos indicam que, em geral, as delegacias possuem boas instalações e equipamentos em estado razoável de conservação, fatores estes que são importantes para o adequado desempenho do trabalho policial. No entanto, diversos visitantes constataram que várias delegacias ainda reproduzem o estereótipo “repartições sujas, desorganizadas e hostis ao público”.

Nesse contexto, um ponto importante a ser destacado é como a institucionalização de direitos como privilégios desigualmente distribuídos na sociedade brasileira faz com que os próprios visitantes esperem condições diferenciadas dependendo de onde a delegacia está localizada. É como se os mecanismos institucionais de acesso à justiça tivessem de ser diferenciados necessariamente de acordo com as características econômicas e sociais da população que essas estruturas servem. Ou, para considerar o elemento da solidariedade, é como se os mecanismos institucionais de administração de conflitos, para atenderem ao ideal de reciprocidade, tivessem de “dar aos pobres a sua pobreza e

aos ricos a sua riqueza”<sup>21</sup>. Essa ideia parece estar especialmente ilustrada nas seguintes assertivas:

“Pensávamos que as condições físicas seriam melhores por estar em um bairro nobre da cidade.” (Brasília)

“A equipe acreditava antes da visita que esta delegacia, por se situar em uma região nobre, estaria equipada com todos os recursos disponíveis para o trabalho, mas percebeu um quadro oposto durante a visita. Faltavam vários equipamentos e pessoal para o trabalho.” (Belo Horizonte)

“A delegacia causou uma ótima impressão. Talvez por se tratar de uma região empobrecida do município de São Paulo, não se esperava uma delegacia com condições tão adequadas de atendimento e tão bonita e organizada.” (São Paulo)

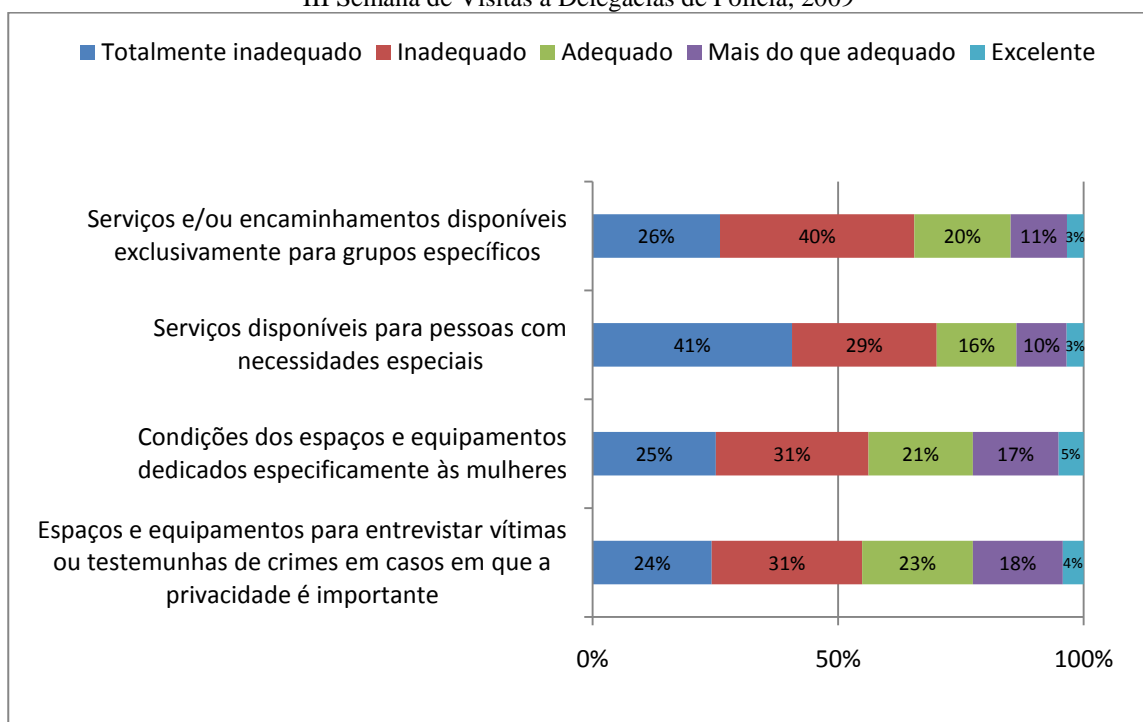
“Para alguns dos visitantes, a visita serviu apenas para confirmar suas expectativas negativas sobre o local, para outros a situação era pior do que imaginavam. As condições do prédio e da carceragem impressionaram negativamente. Além disso, acreditam que o fato de estar localizada num bairro pobre da cidade justifica o descaso e reflete a discriminação com a população mais pobre.” (Recife)

Em seguida, a pesquisa avalia a capacidade de delegacia em oferecer um tratamento igualitário da população, sem viés de raça, gênero, idade e opção sexual. Nesse sentido, faz-se indispensável que a delegacia possua serviços e equipamentos que sejam capazes de garantir que públicos diferenciados recebam tratamento igualitário. Assim, neste quesito são avaliados serviços disponíveis para grupos específicos (mulheres, idosos, pessoas com dificuldade de locomoção), serviços e equipamentos disponíveis exclusivamente para as mulheres e, ainda, espaços e equipamentos para entrevistar vítimas de crime em casos em que a privacidade é importante (Gráfico 06).

---

21 Frase de Roberto Lyra Filho no documentário “O direito achado na rua”.

Gráfico 06  
Classificação das delegacias de polícia visitadas em termos de tratamento igualitário  
III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, 2009



Fonte: Altus (2010)

No que tange ao tratamento igualitário do público, a maioria das delegacias, os visitantes notaram a ausência de informações, serviços e encaminhamentos para pessoas ou grupos considerados como aqueles em condição vulnerável, tais como crianças, mulheres, homossexuais, deficientes físicos e idosos. Ainda nesse sentido, percebeu-se novamente aquilo que Cardoso de Oliveira (1995) denomina como excesso de solidariedade em relação a determinados grupos:

“O que muito impressionou aos visitantes foram os comentários de ambos policiais que reconheceram que a abordagem na zona sul deve ser diferenciada do que na zona norte e percebeu-se também muito preconceito em relação a usuários de entorpecentes e dependentes químicos. Relataram que a descriminalização da maconha fez com que os policiais fossem desmoralizados, assim como o tratamento igualitário a prostitutas e travestis.” (Rio de Janeiro)

Da mesma forma, foi observado que várias delegacias não possuem espaços específicos para entrevistar vítimas ou testemunhas de crimes, nos casos em que a privacidade é importante.

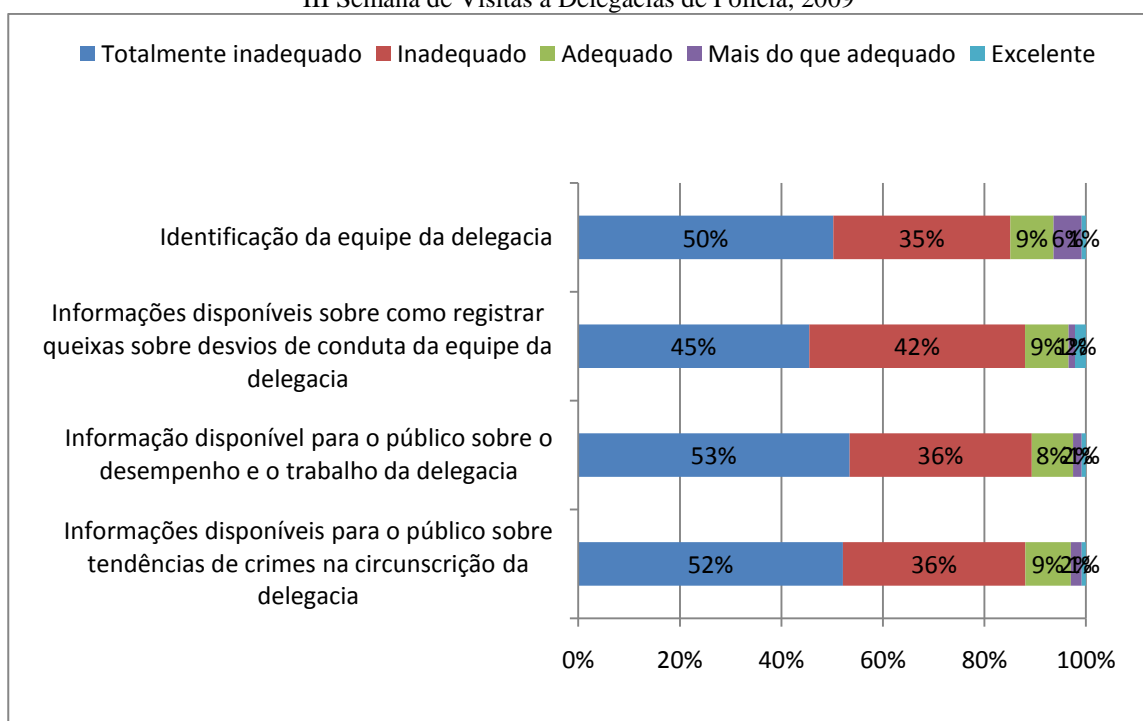
“Não havia serviços especializados disponíveis, tais como psicólogos, assistentes sociais, atendimento especializado para mulheres, ou local para se deixar crianças. Nem funcionários nem presos estavam identificados por meio de crachás. Também foi notado que, no local onde o boletim de ocorrência é registrado, não há privacidade



alguma para a vítima. Conversamos com um casal, que disse ter demorado mais de 2 horas para que fossem atendidos.” (São Paulo)

Por fim, uma vez que o atendimento seja realizado, a população deve ser informada tanto dos desdobramentos do seu registro como da existência de mecanismos institucionais específicos para registro de queixas e desvios de conduta dos policiais. Deste modo, o nesse item são avaliadas a adequada identificação da equipe da delegacia, assim como a disponibilidade de informações sobre o trabalho que a delegacia realiza no combate ao crime (Gráfico 07).

Gráfico 07  
Classificação das delegacias de polícia visitadas em termos de transparência e prestação de contas  
III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, 2009



Fonte: Altus (2010)

A simples pontuação parece indicar que o item transparência e prestação de contas foi aquele em que os visitantes fizeram as maiores críticas. Os problemas neste quesito começam logo na entrada da delegacia. Como poucos são os exemplos de policiais uniformizados e com crachás, destacando qual a função que o indivíduo exerce na unidade, a primeira dificuldade do usuário é identificar quem é o policial.

“Ao entrarmos na delegacia havia um bom movimento já que algumas pessoas estavam sendo atendidas. Os policiais estavam atendendo várias pessoas e nós tivemos dificuldade de identificar quem eram os policiais e quem eram os civis já que aqueles não tinham nenhuma identificação como crachá ou uniforme – apenas posteriormente vimos que havia uma mulher com uma camisa da Polícia Civil, porém

esta não estava na recepção quando chegamos. Neste momento ocorreu um fato curioso: quando me aproximei da mesa de recepção e logo percebi quem poderia ser um possível policial me identifiquei a ele e perguntei sobre quem poderia nos receber. Eles estavam atendendo muitas pessoas ao mesmo tempo e tivemos que esperar algum tempo. Mas neste primeiro momento em que abordei o policial e conversamos sobre quem poderia nos atender, entra na delegacia um homem de terno, que parecia ser um advogado, e me pede uma informação, como se eu fosse um policial, justamente porque não havia uma identificação clara e em torno de toda aquela mistura entre policiais e civis, tudo ficou ainda mais confuso.” (Belo Horizonte)

O exemplo acima é revelador do que pode acontecer quando a equipe da delegacia não se encontra previamente identificada. Este quadro se torna ainda mais dramático em cenários onde não existe nenhum tipo de cartaz ou informativo sobre como registrar queixas em relação ao serviço oferecido. De acordo com os visitantes, caso o público pergunte sobre a existência de tal órgão, os policiais encaminham para o delegado as queixas, indicando uma forte dose de corporativismo.

“O discurso do delegado soou estranho, voltado para nos convencer sobre sua dedicação, a qualidade de seu trabalho e índole moral. Algumas cenas mostraram o contrário, como por exemplo a omissão dele diante de um investigador que destratou um rapaz em averiguação na delegacia na frente da equipe de visitas, ou a falta de cartazes sobre ouvidoria ou corregedoria acompanhada do discurso do delegado de que isso é desnecessário, pois se alguém tiver reclamação a fazer, tem de ter coragem para falar com ele.” (São Paulo)

No que diz respeito à prestação de contas, o maior problema não é a dificuldade em se produzir a informação, mas em construir uma visão de que esta é de interesse público e não de interesse privado. Os policiais temem a publicidade das informações especialmente pelo que ela pode implicar em termos de cobrança da comunidade por maior efetividade da ação policial.

“Os policiais argumentam que um mapa criminal facilitará a informação dos criminosos e irá alardear a população inutilmente. Mas o argumento é frágil, uma vez que não possibilita à população qualquer tipo de informação sobre crimes cometidos e/ou orientações sobre como se comportar diante de algum tipo de delito. Além disso, a delegacia não apresenta informativos quanto ao número de casos solucionados, inquéritos concluídos ou afim. É importante ressaltar que há resistência dos policiais nesse tipo de esclarecimento à população.” (Rio de Janeiro)

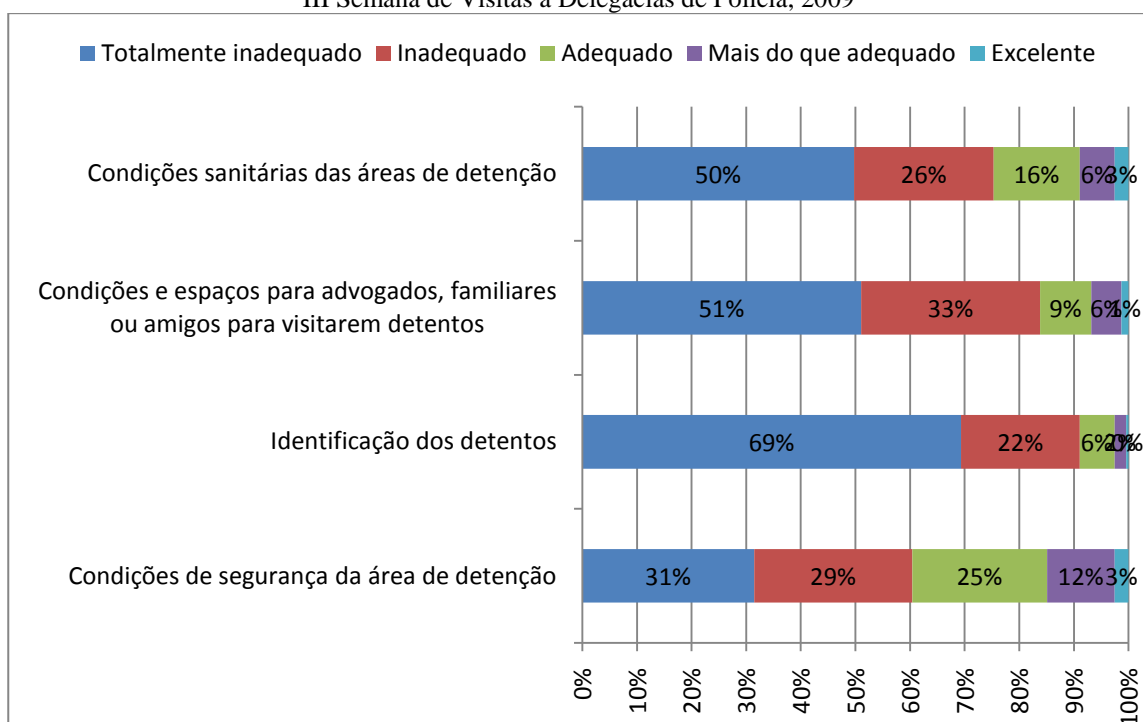
Algumas delegacias justificam o segredo de tais informações e, ainda, a não identificação dos policiais como uma prática que tem por objetivo garantir a “segurança” da própria população usuária deste serviço.

“O distrito policial conta com um mapa de sua circunscrição no saguão de atendimento. No entanto, não conta com qualquer informação a respeito de: tendências de crime na região; desempenho e trabalho da delegacia; e, informações de como relatar desvios de conduta da equipe policial. O delegado relatou que não pode expor na delegacia, os dados sobre os locais de crime na região porque: primeiro, o público não ia mudar os seus hábitos cotidianos; segundo, seria contra produtivo, uma vez que, os criminosos teriam acesso a esta informação e saberiam onde não agir;

terceiro, os comerciantes se sentiriam prejudicados, pois caso o público mudasse os seus hábitos, ele poderia deixar de consumir em determinados locais. Cabe destaque que os funcionários da delegacia não estavam uniformizados e não estavam identificados. O delegado disse que os funcionários não utilizavam o “cagueta”, por motivos de segurança.” (São Paulo)

Por fim, são avaliadas as condições de detenção. Esse tema é inserido no formulário porque, em diversos lugares do mundo, a polícia ainda se ocupa da guarda de presos e, por isso mesmo, é importante compreender como essa instituição trata esses indivíduos do ponto de vista dos ideais de justiça e solidariedade. São avaliadas questões como: condições sanitárias das áreas de detenção; condições e espaços para advogados, familiares ou amigos visitarem detentos; identificação dos detentos e condições de segurança da área de detenção (Gráfico 08).

Gráfico 08  
Classificação das delegacias de polícia visitadas em termos de condições de detenção  
III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, 2009



Fonte: Altus (2010)

Os relatórios narrativos destacam que as condições carcerárias são sofríveis e estão em desacordo com as regras mínimas para o encarceramento de presos estabelecidas pelos tratados internacionais de direitos humanos:

“Os detentos não apresentavam algum tipo de identificação, não existe uma sala adequada para receberem os advogados e familiares, não existe visita, somente no final de cada semana e que os familiares podem levar algum material de limpeza

individual. Durante a visita, pode-se notar as condições precárias das celas, não apresentavam nenhum tipo de limpeza, estavam superlotadas, ventilação mínima e o banheiro inadequado.” (Belém do Pará)

“Os presos são mantidos em uma pequena cela, que mais parece uma jaula, no mesmo ambiente onde são registradas as ocorrências. O espaço é apertado, pouco iluminado e apesar de ter três cadeados, não parece muito seguro. Não há banheiro específico nem local para visitas.” (Belo Horizonte)

Um problema apontado foi a dificuldade das delegacias tradicionais em administrar a questão da mulher que, presa em flagrante, deve ser detida em alguma cela ou sala de custódia. Este fenômeno é um grande problema para as delegacias porque, ainda hoje, a maioria da população carcerária é composta por homens e poucos são os casos de celas destinadas especificamente às mulheres. Em situações como estas, o imprevisto parece ser a regra. Problema semelhante é vivenciado nas delegacias que não contam com carceragens, mas que devem administrar a questão do indivíduo preso em flagrante.

“As mulheres, o comissário nos informou que não são encaminhadas para o xadrez, costumam ser algemadas em alguma sala até serem transferidas.” (Recife)

“A delegacia não possui carceragem. Os presos em flagrante permanecem algemados a uma barra de ferro em um banco de concreto até que todo o procedimento seja feito. Essa estrutura está localizada no corredor da delegacia”. (Goiânia)

Em suma, o que os dados quantitativos e qualitativos parecem evidenciar é a precariedade da cidadania brasileira no âmbito da discussão sobre acesso à justiça e relações com a polícia. Essas informações sugerem não apenas um desequilíbrio entre as noções de justiça e solidariedade, como também a impossibilidade de traduzir esses conceitos em práticas na rotina das delegacias de polícia.

### Considerações finais: as delegacias de polícia como espaço para o (não) exercício da cidadania

A Semana de Visitas reúne informações quantitativas e qualitativas acerca de como as delegacias de polícia se encontram em termos de orientação para a comunidade, condições materiais, tratamento igualitário do público, transparência e prestação de contas e condições de detenção.

Por outro lado, relacionando essas informações com o arcabouço teórico aqui discutido, especialmente no que diz respeito às razões para o déficit de cidadania no Brasil, é possível perceber uma grande dificuldade em se institucionalizar justiça e solidariedade no cotidiano do funcionamento das delegacias de polícia.

Em diversas situações, os próprios usuários esperam que o tratamento que a polícia dispensa ao indivíduo seja diferenciado, dependendo de sua situação socioeconômica. Em certa medida, os relatórios narrativos demonstraram como o atendimento prestado era contra intuitivo: nos bairros mais pobres, foi possível encontrar delegacias com condições adequadas de atendimento, enquanto nos locais mais ricos, nem sempre, as delegacias eram bem equipadas.

De outro lado, no que se refere à solidariedade diferenciada, os próprios policiais acham justificável que o atendimento realizado nas áreas mais nobres da cidade seja distinto do que ocorre na zonas periféricas. Logo, os constrangimentos econômicos e sociais não são, na visão dos próprios policiais, compensados por uma estrutura institucional adequada, mas são reificados por esta.

Especialmente quando se constata que as deficiências das delegacias brasileiras se concentram nos itens “transparência e prestação de contas” e “condições de detenção” parece evidente que alguns têm mais acesso a um tratamento de acordo com as regras constitucionais e outros, em razão de seu perfil, acabam tratados de forma diferenciada.

O que as informações coletadas no âmbito da III Semana de Visita a Delegacias de Polícia evidenciam é a dificuldade em se institucionalizar um tratamento justo e igualitário para toda a população. Tanto os policiais, como os próprios usuários, justificam a existência de particularismos e de graus diferenciados de solidariedade como mecanismo de (in)justiça, posto que permite tratar desigualmente os desiguais.

### Referências Bibliográficas

ALTUS (2010). III Semana de Visitas a Delegacias de Polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Altus, CESeC, Fundação Kinrad Adenauer.

BRODEUR, Jean-Paul (2002). Comentarios al capítulo de Paul Chevigny. IN: MÉNDEZ, Juan, O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Buenos Aires: Paidós.

CANO, Ignacio (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos. vol.3, n.5.<http://www.surjournal.org/esp/index5.php>

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto (1995). Entre o justo e o solidário: os dilemas dos direitos de cidadania no Brasil e nos EUA. In: Série Antropologia, n. 185. Brasília.

CHEVIGNY, Paul (2002). Definiendo El rol de la policía en América Latina. IN: MÉNDEZ, Juan, O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Buenos Aires: Paidós.

COUTINHO, Carlos Nelson (2005). Notas sobre cidadania e modernidade. Transcrição de conferência pronunciada na EMBRATEL, com transmissão em rede nacional de televisão executiva, em 20 de maio de 1994, num ciclo de debates sobre "Modernidade". Esta conferência foi publicada na revista *Impressa Praia Vermelha - Estudos de Política e Teoria Social*. Vol. 1, n.1, set/1997, do Programa de Pós-Graduação da ESS/UFRJ e, também, no livro *Contra a corrente – ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000, de autoria de Carlos Nelson Coutinho.

COMPARATO, Fábio Konder (1981). Segurança e Democracia. In: LAMOUNIER, Bolivar; WEFFORT, Francisco; BENEVIDES, Victoria. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A Queiroz.

DAMMERT, Lucia; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; GONZALEZ, Pablo A (2010). *Crimen e Inseguridad: Indicadores para las Américas*. Santiago: Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile; Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

DE LA PAZ, Gabriel (2004). "Citizenship Identity and Social Inequality". In: Instituto Federal Electoral San Diego: Center for Civic Education, California, 2004.

FRASER, Nancy (2009). Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova* [online]. n.77, pp. 11-39

FRÜHLING, Hugo (2009). Research on Latin American police: where do we go from here? In: *Police practice and research: an international journal*. Volume 10; numbers 5-6. October – December; pp. 465-482.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (1999). *Teoria Social Hoje*. São Paulo: Editora da UNESP.

KANT DE LIMA, Roberto (1995). *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LEITE, Márcia Pereira (2000). Between individualism and solidarity: dilemmas of politics and citizenship in Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol.15, n.44, pp. 43-90 .

LIMA, Renato Sérgio (2009). Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). São Paulo: Relatório de pesquisa Fapesp/Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

MARSHALL, T. H (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

MISSE, Michel (1999). *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

MISSE, Michel (2010). Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova*, n.79, pp. 15-38.

Misse, Michel; VARGAS, Joana Domingues; COSTA, Artur; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (2010). *O Inquérito Policial no Brasil. Uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

PANDOLFI, Dulce (1999). Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; CARDIA, Nancy; MESQUITA NETO, Paulo; SANTOS, Patrícia Carla; ADORNO, Sérgio. Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil. In: Reistav Panamericana de Salud Publica. Volume 23, número 4.

PONCIONI, Paula (2006). A “feijoadá”: negociação e violência nas práticas policiais de mediação de conflitos. In: PRAIAVERMELHA - Estudos de Política e Teoria Social. Número 14 e 15. Primeiro e Segundo Semestre.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura. In: Cadernos de Segurança Pública. Ano 2. Número 1.

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (org). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ZACKSESKI, Cristina (2009). Los modelos de prevención de conflictos y la participación ciudadana en el distrito federal. In: Intercriminis: Revista de Ciencias penales. México: INACIPE.