

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

A questão da segurança privada

**Estudo do marco regulatório dos serviços particulares
de segurança**

André Zanetic

Orientador: Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro

Dissertação apresentada visando a obtenção do título de Mestre em Ciência Política junto ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

São Paulo

Dezembro de 2005

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS.....	2
RESUMO.....	3
Agradecimentos.....	4
INTRODUÇÃO.....	7
I. HISTÓRICO / ANTECEDENTES.....	12
1.1 A expansão da segurança privada.....	12
1.2 Implicações teóricas.....	19
II A FORMAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE SEGURANÇA.....	33
2.1 Pressupostos da ampliação do mercado de segurança: o contexto brasileiro.....	33
2.2 Os números do mercado de segurança privada.....	40
III A REGULAÇÃO DO MERCADO DA SEGURANÇA.....	60
3.1 Aspectos gerais da política regulatória da segurança privada.....	60
3.2 Modelos de Regulação.....	67
3.3 Características encontradas na literatura.....	71
IV A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA NO BRASIL.....	77
4.1 O marco regulatório do mercado brasileiro de segurança.....	77
4.2 A questão das armas de fogo.....	87
4.3 As empresas clandestinas.....	90
4.4 O “bico” policial: a questão do segundo emprego.....	92
4.5 Treinamento e qualificação dos vigilantes.....	95
4.6 Discussão sobre os pontos destacados.....	97
CONCLUSÃO.....	102
ANEXO.....	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	110

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

TABELAS

Tabela 1. Relação entre investimento em recursos de segurança e medo da violência em São Paulo – 2003	37
Tabela 2. Vigilantes e policiais no Brasil em 2004 – taxa por 100 mil habitantes	43
Tabela 3. Número de vigilantes por policial – Estados brasileiros	44
Tabela 4. Atividades e serviços desempenhados	45
Tabela 5. Distribuição das ocupações “vigia” e “vigilante” em relação a atividade “vigilância e guarda” – 2001	46
Tabela 6. Evolução do pessoal ocupado na atividade “vigilância e guarda” e nas ocupações “vigia” e “vigilante” – 1985, 1995 e 2001	47
Tabela 7. Faturamento das empresas: Brasil e São Paulo	47
Tabela 8. Entidades representativas do setor da segurança Privada	48
Tabela 9. Segurança Privada por setores – Estado de São Paulo	50
Tabela 10. Relação entre investimento em recursos de segurança e classe social em São Paulo – 2003	53
Tabela 11. Intensidade do medo por classe social em São Paulo – 2003	53
Tabela 12. Valor médio investido em recursos de segurança por residência em São Paulo, em relação à classe social – 2003	54
Tabela 13. Recursos para segurança por faixa de renda nas residências de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife - 2002	55
Tabela 14. Prevalência dos delitos no ano de 2002 e crime apontado como o mais grave para as empresas no ano de 2002	57
Tabela 15. Recursos de segurança utilizados pelas empresas	58
Tabela 16. Arrecadação Funapol	85
Tabela 17. Penalidades Aplicadas	85
Tabela 18. Valor arrecadado com multas	85

GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolução do número de vigilantes regularizados no Brasil	41
Gráfico 2. Distribuição dos vigilantes nos Estados brasileiros – 2004	42
Gráfico 3. Evolução do Número de Empresas de Segurança Privada em São Paulo	49

QUADROS

Quadro 1. Marco Regulatório da Segurança privada	69
Quadro 2. Descrição das obrigações e atividades de controle da Segurança Privada	79
Quadro 3. Descrição e áreas de atuação dos segmentos da Segurança Privada	81

RESUMO

A grande expansão dos serviços particulares de segurança, verificada em diversos países a partir de meados do século XX, traz à tona importantes questões relativas à responsabilidade do Estado sobre a segurança e sobre a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de regulação e controle pelos órgãos responsáveis, sobretudo devido à diversificação das demandas por esse tipo de serviço, como as grandes empresas e os espaços privados abertos ao público, que representam hoje os principais consumidores dos serviços de segurança. A partir de parâmetros observados na literatura internacional, em documentos oficiais e nos dados relativos ao setor, este trabalho faz uma análise do marco regulatório existente no Brasil localizando as implicações relativas a algumas características mais problemáticas, como o treinamento e qualificação dos profissionais, a disseminação das empresas clandestinas, o segundo emprego dos policiais como guardas privados, o uso de armas de fogo e a questão das sanções e da regulação de acesso empregadas na segurança privada.

Palavras-chave:

Segurança privada; segurança pública; policiamento; crime; regulação.

ABSTRACT

The growth of private security verified in many countries in the middle of twentieth century displays important questions about state responsibility in relation to the security and the need to improve the mechanisms of control and regulation, especially due the new and diversified demands for this kind of service, like the big enterprises and the private spaces open for the public which represent today the main costumers of security services. Taking into consideration approaches observed in the international literature, official documents and the data relative to this sector, this work analyze the Brazilian regulatory framework, showing the implications about some more problematic features, like the training and qualification of the professionals, the dissemination of illegal enterprises, the second job of the public police in the private security, the use of firearm and the question about the sanctions and regulation of access used in private security.

Key words:

Private security; public police; policing; crime; regulation.

Agradecimentos

Para mim este trabalho não se restringe ao período em que passei como mestrando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, que apesar de relativamente curto foi muito intenso, mas é também fruto de meu envolvimento em uma discussão que embora restrita a um campo de atuação específico, ou seja, o das políticas de segurança e de prevenção e controle da violência, forma um recorte (acredito que privilegiado, por ser ainda uma novidade e uma necessidade) sobre o desafio da organização da vida institucional, comunitária, enfim, da vida social, pela qual interage uma ampla rede de pessoas, organizações, conceitos e interesses distintos. Acredito que esse ponto de partida que se concretiza nesta dissertação de mestrado ao mesmo tempo em que me dá um apoio e ajuda a me situar diante desse universo “caótico” também aponta algumas perspectivas interessantes para frente, abre portas de alguma forma.

Além disso, é claro, esse processo significa um momento de grande crescimento, de grandes incertezas e vastos sentimentos que foram também compartilhados com muitas outras pessoas além da minha própria. Enfim, agradeço em especial a algumas delas.

Quero agradecer em primeiro lugar ao Prof. Dr. Leandro Piquet, meu orientador, não apenas pelo apoio acadêmico, mas principalmente por me ajudar a sair de uma interpretação generalizante sobre a análise social, pautada pela literatura existente, mas por criar um elo mais realista e propositivo sobre o tema, que me permitiu trabalhar com mais clareza. Nesse sentido, além de ter sido importante no processo de delimitação do meu objeto, esse trabalho conjunto me ajudou a situar o Brasil menos como uma ilha em que “tudo por aqui é diferente” para uma visão mais integrada das diferentes realidades que foram observadas. Além disso, os cursos sobre a literatura voltada às questões do crime e da segurança dados por Leandro, bem como as discussões em grupo que dele surgiram, foram também muito importantes no aprofundamento da reflexão realizada ao longo desse período.

Nesse caminho que fiz, a passagem por diferentes projetos e ambientes de trabalho foram especiais, como a fase em que passei no Instituto Sou da Paz, entre abril de 2000 e fevereiro de 2002, no Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – ILANUD, de março a agosto de 2002 e na empresa Brasileiro & Associados – Gestão de Riscos Corporativos, de agosto de 2002 a março de 2004 (onde desenvolvemos talvez a única experiência conhecida no país de um trabalho de pesquisa sociológica sobre crime e segurança a funcionar dentro de uma empresa voltada à gestão e planejamento de segurança empresarial). Além do enriquecimento profissional que tive nos dois anos que lá passei, foi esse contato mais próximo com o setor empresarial da segurança que me despertou o interesse pela problemática da segurança privada, sobre a qual espero ainda me debruçar por um longo período.

Algumas pessoas tiveram uma importância muito particular na passagem por essas instituições. Agradeço sobretudo ao Tulio Kahn, doutor em Ciência Política e Coordenador da CAP (Coordenadoria de Análise e Planejamento) da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que é certamente uma das principais (provavelmente a principal) referências do trabalho que venho realizando na área temática da segurança, pelos diversos projetos que realizamos juntos, no ILANUD, através da B&A, do Ministério da Justiça e da Secretaria de Segurança de São Paulo, bem como pelas conversas e pelo incentivo constante que recebi (inclusive em fazer o mestrado na Ciência Política). Tulio também participou da minha banca de qualificação e seus comentários foram sem dúvida muito produtivos e estão representados (acredito) nesta versão final da dissertação.

Quero agradecer também a Antonio Brasileiro, pela possibilidade de participar de uma experiência para mim tão instigante e desafiadora, ao professor Sérgio Adorno, pelos importantes comentários feitos na minha qualificação, Carolina Ricardo e Viviane Cubas, por compartilharem o interesse pelo tema e pela troca

de idéias e informações, Emmanuel Oliveira, pelos sábios e objetivos comentários e sugestões, Tânia Pinc e Dayse Miranda, pelas conversas e incentivos e todo o pessoal do grupo de seminários metodológicos (Polmet), coordenado por Leandro e pela Professora Maria Hermínia, atividade que também foi fundamental para minha orientação e com a qual sem nenhuma dúvida meu trabalho melhorou muito de qualidade.

Quero também mandar um grande abraço para todos os que vivenciaram os doces e impactantes momentos de Ciências Sociais e Galera do Bosque, de uma forma ou de outra estão todos aqui presentes (Revolts, Jeff, Alê, Mari, Lelê, Moya, Jota, Chun, Fê, Dom Giovanni, Pitris, Amanda...) e outro para meus colegas da Ciência Política, Ernani e companhia.

Por fim agradeço ao meu pai João Zanetic e minha mãe Vera Lucia Carrara, pelo carinho e diversos incentivos ao longo desses anos, eles que em alguma medida também me ajudaram com sua experiência de mais de trinta anos de USP. E um grande abraço também para minha irmã Mariana e para a Nana (senão elas vão reclamar).

André Zanetic

São Paulo, 04 de janeiro de 2006

INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1970 a segurança tem se tornado pauta de destaque nos foros públicos de discussão, seja nos diversos veículos de comunicação ocupados em noticiar casos dramáticos de ocorrências de crime e violência, seja em campanhas políticas e em conversas diárias entre os cidadãos. O debate público em torno da questão é marcado por linhas de discurso que ora defendem a ampliação da capacidade repressiva do Estado através do aumento de sua capacidade de punição, ora defendem idéias que engendram a teoria de que a violência é mera consequência da desigualdade social e que só a resolução desta poderá efetivamente solucionar a primeira.

Mais recentemente, através da dedicação de setores universitários e da sociedade civil ao estudo e desenvolvimento de projetos de pesquisa e intervenção social voltados à prevenção e redução da violência, outras correntes explicativas vem sendo absorvidas na discussão sobre políticas públicas de segurança e formas efetivas de resolução dos conflitos, levando em conta a complexidade do tema e o grande desafio da gestão eficaz da segurança no Brasil. A preocupação com a questão tem levado gradualmente à incorporação de novas linhas de pesquisa, sob uma perspectiva que, embora restrita a certos grupos de pesquisa, tem intensificado a elaboração de diagnósticos do setor e ampliado o volume de informações existentes.

Dentre as múltiplas questões pertinentes à problemática da violência e da criminalidade, a disseminação dos serviços de segurança privada tem chamado cada vez mais a atenção, nos últimos anos, da sociedade e de especialistas do assunto. Há muitas evidências sobre o fenômeno, como a visível ampliação de guardas privados e do número de veículos de segurança patrimonial circulando nas ruas das cidades, porém poucos estudos que abordam de forma objetiva a densa rede atualmente existente do mercado de segurança privada, cristalizando uma grande ausência de pesquisas voltadas ao dimensionamento detalhado do

setor, que possam consolidar uma tipologia abrangente sobre as formas com que a segurança privada atua hoje.

Com base nessa carência de informações, este trabalho almeja trazer uma contribuição específica sobre a forma como se organiza o setor da segurança privada no Brasil, tendo como foco a análise do marco regulatório desses serviços, a partir do panorama teórico encontrado na literatura e dos dados disponíveis sobre o contingente, a legislação e os mecanismos de regulamentação e controle existentes. O estudo da regulação específica do mercado de segurança toma como referência diferentes modelos internacionais existentes, de forma a montar um quadro atualizado acerca da estrutura normativa que regulamenta esse mercado e dos órgãos responsáveis pela regulação.

Na literatura internacional, em que se verifica um visível crescimento de publicações a respeito do tema, podemos encontrar algumas características importantes para esta análise, como por exemplo a influência de aspectos relativos a organização da sociedade, das tradições políticas e de diferentes modelos institucionais sobre a organização dos serviços. Fazer o levantamento do dimensionamento e do quadro jurídico dos setores de segurança privada de diferentes países, no entanto, foge ao alcance deste trabalho, de forma que a apresentação das principais características observadas em algumas localidades terá a intenção apenas de fornecer parâmetros para o entendimento do contexto brasileiro.

Antes de analisar mais diretamente os aspectos relativos à regulação, entretanto, será realizado um esforço de reconstrução do contexto e da dimensão em que se desenvolveu a expansão da segurança privada, situando tanto a organização do mercado internacional de segurança e as particularidades do mercado brasileiro quanto as correntes analíticas da literatura existente sobre o tema. Embora signifique parte substantiva deste trabalho, essa contextualização é fundamental tanto para a compreensão de aspectos específicos do processo que deu origem

ao mercado quanto para justificar a importância do estudo da regulação e das formas de fiscalização e controle dos serviços e suas implicações.

No campo da segurança privada os serviços oficialmente autorizados a funcionar são compostos pelas empresas que comercializam serviços de vigilância, escolta ou patrulhamento, os departamentos e divisões de segurança constituídos internamente às empresas, instituições e outros espaços públicos ou privados e também as empresas que oferecem treinamento para os profissionais que atuam na área da segurança, consolidando sete segmentos distintos: Vigilância; Segurança Orgânica; Segurança Patrimonial; Segurança Pessoal; Curso de Formação; Escolta Armada; e Transporte de Valores.

Além desses segmentos definidos pela legislação, a evolução da tecnologia e das dinâmicas sociais transforma rapidamente as possibilidades existentes de proteção, inovando esse mercado e constituindo novas áreas de atuação. Assim, entra em cena uma infinidade de equipamentos de prevenção que se complementam a esses segmentos, como os artifícios da segurança eletrônica, blindagem e rastreamento de veículos. Evidentemente, somam-se ao campo mais abrangente da segurança privada outros meios de proteção que funcionam à margem da lei, desde as empresas clandestinas e o “bico” policial até vigias particulares que atuam sem autorização formal.

Frente a essa multiplicidade de atores e objetos a serem observados, é importante deixar claro que o foco específico aqui recai sobre os serviços de policiamento privado desempenhado pelos vigias e vigilantes (não obstante, dado o caráter não especializado dos funcionários da segurança privada, freqüentemente eles exercem múltiplas funções). Trata-se da área em que a segurança privada mais evoluiu no mundo, ao menos nos últimos 50 anos, e objeto principal dos estudos que configuram a literatura internacional sobre o tema. Apesar da abordagem recair sobre o montante de empresas e vigilantes regularmente cadastrados, outros aspectos não menos importantes também serão analisados, como a disseminação da segurança eletrônica, a sub-contratação de policiais para

serviços particulares de segurança e a proliferação de grupos coletivos que atuam de forma ilegal, embora a limitação de informações relativas a esses setores seja consideravelmente maior.

De forma a fazer uso de uma categoria que seja suficientemente abrangente para denominar esse tipo de serviço em diferentes contextos (nações, estados, municipalidades, etc.), por segurança privada (e também policiamento privado e serviços particulares de segurança ou de proteção) estarei me referindo aos serviços de vigilância e guarda, que servem de referência para as categorias do setor em diferentes bases de dados utilizadas no Brasil¹, e que são basicamente os serviços fornecidos por entidades particulares por meio de contrato ou segurança orgânica. Os demais aspectos aparecem no trabalho de forma secundária, visando uma delimitação mais clara do objeto específico.

Dado o escopo delimitado para este trabalho, que almeja traçar um panorama abrangente acerca do setor e de seus sub-grupos em relação ao marco regulatório, o nível de análise será também necessariamente abrangente, cobrindo o conjunto dos Estados brasileiros e abrindo eventualmente para comparações do panorama internacional, como foi dito, bem como se aprofundando no plano das províncias e municipalidades para exemplificar ou fixar algumas questões específicas.

O trabalho é dividido em quatro partes. Na primeira parte são apresentadas as principais correntes analíticas sobre a disseminação da segurança privada no século XX, situando o embate teórico acerca da responsabilidade do Estado sobre a segurança e as implicações sobre seu grande desenvolvimento. A partir de um breve histórico sobre a disseminação desse mercado em diferentes países discute-se as implicações das mudanças recentes no policiamento e seu impacto para a sociedade e para a organização do Estado. A segunda parte discorre sobre a expansão da segurança privada no Brasil, contextualizando os pressupostos que

¹ Para o Brasil são apresentados principalmente dados do Departamento da Polícia Federal – DPF, da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar – PNAD/IBGE e do Registro Anual de Informações Sociais – RAIS, além de outras pesquisas complementares.

marcam o surgimento e crescimento do setor, ou seja, o acirramento da criminalidade e da insegurança na sociedade, dando importante atenção ao fenômeno da especialização do crime e à influência dos meios de comunicação sobre a percepção da violência, e a transformação de padrões na vida social nas grandes cidades, principalmente pela ampliação de grandes espaços privados de acesso público e da crescente demanda pelos serviços de segurança no ambiente empresarial. As informações sobre o contingente do setor, em termos da evolução do número de empresas existentes e de profissionais alocados no ramo, são apresentadas e analisadas à luz das questões levantadas na primeira parte.

A questão da regulação do mercado de segurança é abordada na parte três, a partir de uma apresentação sintética dos modelos de regulação e focalizando o contorno em que o mercado de segurança toma forma nos países abordados pela literatura, situando algumas questões particulares a esse mercado, como a questão da delegação da autoridade e o problema das sanções e regulação de acesso empregadas na segurança privada. A parte quatro explora e articula o formato do marco regulatório nacional, tendo em vista a discussão de alguns aspectos mais problemáticos para a organização do setor, como a questão das armas de fogo, do treinamento, da qualificação dos profissionais, da disseminação das empresas clandestinas e do segundo emprego dos policiais como seguranças privados.

A conclusão sintetiza e discute os principais resultados encontrados, retomando os aspectos que foram observados na literatura abordada e destacando alguns pontos que até então não haviam sido alvo de uma investigação mais intensa, em especial os aspectos observados pelo estudo de sua regulação, que consideramos particularmente relevantes para uma compreensão mais precisa do tema.

I. HISTÓRICO / ANTECEDENTES

Processo histórico de surgimento dos serviços particulares de segurança:
causas; contexto; características.

Problematização teórica (implicações para o Estado-Nação / mudanças no policiamento / ampliação do controle social).

1.1 A expansão da segurança privada

De acordo com a literatura internacional especializada sobre o tema, os serviços de segurança privada passaram a se expandir aceleradamente no mundo (ou ao menos nas democracias desenvolvidas ou em desenvolvimento, onde os dados são mais acessíveis) a partir dos anos 60 (Shearing, 1992; South, 1994), estimuladas por mudanças importantes nas dinâmicas sociais dessas sociedades, em especial nos grandes centros urbanos. É possível identificar dois processos políticos que orientam as concepções teóricas sobre a indústria da segurança: o primeiro diz respeito à centralização do poder político no âmbito da consolidação do Estado-Nação e o segundo, ao avanço do liberalismo como doutrina econômica hegemônica, que abre caminhos para esse movimento de expansão dos serviços privados de segurança.

Historicamente, podemos observar que a concentração dos serviços de segurança nas mãos do Estado é marcada pela passagem da responsabilidade pelo policiamento para as forças públicas, em meados do século XIX. Até então, diversas formas de organizações destinadas a oferecer segurança são encontradas, desde as polícias helênicas da Antiguidade, pouco coordenadas e profissionalizadas, ou as grandes administrações policiais públicas da República romana, até as polícias de bases locais e comunitárias que se desenvolveram em diversos países europeus durante a Idade Média e permaneceram até os séculos XVIII e XIX (Monet, 2001). Muitas organizações privadas também coexistiram com essas últimas, em forma de grupos e milícias privadas, para fazer a vigilância dos burgos e das colheitas, acompanhar as caravanas com o objetivo de proteger o rei

e os senhores feudais de investidas criminosas, proteger mercadorias e propriedades ou para recuperar produtos e bens roubados.

Com o novo contexto da centralização da polícia, ganhou força a concepção de que a existência das polícias privadas traria sérias conseqüências para a paz e os direitos civis. A polícia pública passa a ser identificada diretamente com o interesse público e a polícia privada como *desacordo* com o interesse público. Além da proteção dos cidadãos, essa centralização passou a absorver a defesa das corporações, impedindo assim a proliferação da demanda por polícias privadas, sobrando como únicas funções aceitáveis os serviços de autodefesa e autoajuda, compreendidas como direitos humanos fundamentais (ou seja, guardas que auxiliavam, de forma bem limitada, as entidades a proteger a vida e a propriedade) (Shearing, 1992, p. 435). Cristaliza-se, assim, a concepção do policiamento público como “legítimo” e policiamento privado como “perigoso”. O estabelecimento da Nova Polícia, criada em Londres em 1829, significa simbolicamente uma mudança decisiva para a transferência de funções em direção à centralização da polícia nas mãos do Estado, e a partir daí o policiamento privado se reduz até os anos 1950.

Essa centralização do policiamento se desenvolveu de forma gradual e não ocorreu uniformemente. Na França, por exemplo, esse processo ocorreu muito antes, no século XVII, enquanto na Rússia até o início do século XX essa função era dividida entre o governo e os proprietários de terra. Mesmo com o recrudescimento gradual até meados do século XX, nos Estados Unidos é mais evidente o fato das polícias privadas nunca terem efetivamente deixado de existir. A exemplo do que estava ocorrendo na Inglaterra, os Departamentos de Polícias estaduais começaram a surgir no final do século XVIII, consolidando-se durante o século XIX. No entanto, a corrupção e o treinamento precário dos agentes, incapazes de atender a demanda cada vez maior por segurança nas grandes cidades (onde a industrialização se acelerava) e também fora delas, principalmente nas estradas de ferro e outras rotas de mercadorias, levaram ao surgimento das primeiras grandes empresas de segurança. Em 1855 Allan

Pinkerton, um detetive de Chicago, cria a Pinkerton's National Detective Agents, atualmente uma das maiores companhias mundiais de serviços privados de segurança, que no início era voltada especificamente para a proteção das cargas transportadas nas estradas do país. Em 1859 surge a Brinks Incorporated, que começa a fazer transporte de valores em 1891, posteriormente se expandindo para o mundo inteiro. Nesse mesmo período, passa a ocorrer uma procura significativa pelas empresas de segurança, sobretudo voltada à contenção de conflitos laborais, que permaneceu até por volta de 1930.

A partir do pós-guerra abriram-se novas frentes para o desenvolvimento da indústria de segurança. De uma forma geral, as principais causas dessa expansão foram o incentivo econômico e o espaço legal para o policiamento corporativo, entre os quais o surgimento e a disseminação das “propriedades privadas em massa”², também chamadas de espaços semi-públicos; do aumento do crime e da sensação de insegurança; e outros fatores inerentes a esses, como a pressão das companhias de seguros sobre seus clientes para a contratação de serviços especializados de proteção (Bayley e Shearing, 2001; Ocqueteau, 1997).

Se por um lado houve uma série de incentivos para a emancipação desse mercado, por outro o contexto para tal emancipação foi possibilitado por mudanças importantes na consciência política, que tornaram possível, na esfera da segurança, criar um sistema integrado, público e privado, entre as atividades do Estado e os “avalistas corporativos da paz” (Shearing, 1992, p. 449). Essas mudanças foram mais nítidas nos Estados Unidos, onde alguns estudos, elaborados pelo departamento de justiça do país, desafiaram as concepções vigentes as quais tendiam a ver as polícias corporativas como “exércitos privados”. Entre os estudos que tiveram maior influência nessa direção destaca-se o relatório feito pela RAND Corporation (Kakalik e Wildhorn, 1972), um exame do policiamento que compreende os serviços privados de segurança sob a lógica industrial, deslocando a idéia do policiamento como uma questão de política e

² Termo usado para designar os grandes espaços privados abertos ao público, como os centros comerciais, os shopping-centers, cinemas e complexos esportivos, além dos grandes condomínios residenciais nos subúrbios dos centros urbanos (Shearing e Stenning, 1981).

soberania para um tema de economia e eficiência. Tendo como pano de fundo a industrialização e a rápida emancipação do policiamento privado, vista no desenvolvimento acelerado dos contratos de segurança, o relatório RAND mudou os termos do debate que era pautado pela visão da centralização, transformando conceitualmente os guardas privados em um “parceiro júnior” dos serviços públicos, cujas principais funções (prevenção do crime, fornecimento de segurança contra perdas por acidentes e por falhas técnicas e controle do acesso e da atuação de empregados em propriedades privadas) seriam atividades complementares às de seu “parceiro sênior”, liberando o Estado dos custos resultantes de atividades que fugiam ao escopo e às possibilidades dos recursos destinados às polícias públicas. Nessa visão, não haveria motivos para uma preocupação mais detida sobre os serviços privados de policiamento, uma vez que, ao contrário de constituir uma ameaça, eles estavam auxiliando na tarefa de garantir segurança para o conjunto da sociedade.

Em seguida, nos anos 80, outro relatório encomendado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos e produzido pela Hallcrest Corporation (Cunningham e Taylor, 1985) é desenvolvido no intuito de avaliar a década seguinte àquela relatada pelo estudo desenvolvido pelo relatório RAND. Esse novo estudo vai mais longe do que o relatório RAND, desenvolvendo e ampliando o argumento de que não havia diferenças significativas, na prática, entre o que as polícias privadas e públicas faziam (Shearing, 1992, p. 441). Os serviços de policiamento privado passam a serem considerados como parte da luta contra o crime, tornando-se “parceiros em pé de igualdade” das forças públicas, para além de suas funções de autodefesa e proteção. Além disso, os consultores da Hallcrest Cunningham e Taylor recomendavam em seu relatório o compartilhamento, as parcerias e a troca de experiências e de informações entre ambas as polícias.

Com o êxito dessas colocações amenizam-se as críticas sobre as polícias privadas, desobstruindo de vez o caminho para seu desenvolvimento sem perturbações, levando o volume desse setor de serviços a atingir números significativos. Nos Estados Unidos, por exemplo, o número de pessoas

empregadas na indústria de segurança saltou de 300 mil em 1969 para 1,5 milhão em 1995. Atualmente, os guardas particulares já ultrapassaram em quase três vezes o número de policiais no país, e em duas vezes no Canadá. Essa expansão da oferta e da procura pelos serviços privados de proteção, que se consolida pela ampliação do próprio conceito de policiamento, também está presente atualmente na maior parte dos países democráticos, mesmo naqueles que têm uma tradição política que privilegia a soberania do Estado e do direito público (como França, Portugal e Espanha), em que o desenvolvimento dessa indústria foi significativamente menor. South (1994) identificou números semelhantes aos norte-americanos e canadenses em diversos países europeus, tanto do Oeste quanto do Leste. A mesma tendência pode ser observada em outras regiões, como na Austrália, no Japão e na África do Sul, a partir dos estudos existentes (Sarre, 2002 e Irish, 1999). Além do grande número de vigilantes atuando nas empresas, bairros residenciais e condomínios, o setor está se tornando cada vez mais sofisticado em processos de formação e treinamento, bem como no desenvolvimento de novos equipamentos eletrônicos de vigilância.

Não obstante às semelhanças entre os policiamentos, enquanto os serviços privados priorizam a prevenção de perdas e a minimização dos danos das vítimas, as forças públicas agem sempre (ao menos idealmente) em função do cumprimento estrito das normas legais e da punição dos agressores (Bayley & Shearing, 2001; Ribeiro, 1999). Focada mais nas vítimas do que nos agressores, a segurança privada está mais propensa a agir de acordo com princípios da justiça restaurativa, conferindo maior informalidade na resolução dos conflitos de forma a minimizar os riscos de novas ofensas ou mesmo de forma a restituir os prejuízos sofridos em acordo direto com os ofensores, o que muitas vezes pode ser preferível para os clientes, sobretudo para as empresas que contratam serviços de segurança, que buscam resolver os problemas de forma rápida e sem a necessidade de envolver-se com os inconvenientes do sistema de justiça criminal.

Além das duas correntes fundamentais descritas por Shearing quanto ao pensamento político a respeito da relação entre o policiamento público e o

policiamento privado (centralização e liberalismo), o autor identifica a existência de uma visão “pluralista” que questiona a força dos Estados-Nação, reconhecendo uma tensão desencadeada pelas transformações decorrentes da abertura ao mercado, que pode ser visualizada em diversos campos. Essa tensão se desenvolve em dois planos: em primeiro lugar, os pluralistas vêem uma fragmentação que nega ao Estado sua posição privilegiada, levando à erosão de sua autonomia; em segundo, uma deterioração (ou embaçamento) da distinção entre público e privado. O que estaria de fato em jogo seria uma “mudança fundamental na localização da responsabilidade pela garantia e definição da paz”, com unidades soberanas e posições de autoridade sem ordem horizontal ou vertical, com a coexistência de “governos privados” corporativos e governos de Estado, operando “uns nas sombras dos outros” (Shearing, 1992, p. 453), entre as brechas deixadas pelo poder público.

Para os autores, essas transformações teriam um significado mais profundo: a despeito da lógica econômica dessas transformações, há conseqüências políticas importantes que devem ser consideradas; a emergência da segurança privada teve consideráveis implicações para a organização social e política na medida em que essa produz um novo sistema difuso, em que o poder de coerção se encontraria disperso em uma rede fragmentada em que os agentes não ocupam posições hierárquicas definidas. (Shearing, 1992, p. 453; South, 1999, p.227).

Os argumentos e as explanações acerca desses processos em torno do fenômeno da expansão da segurança privada têm dividido a opinião de alguns dos principais especialistas no assunto. Para Bayley e Shearing essa transformação evidencia um processo de “reestruturação do policiamento”, que se dá pela transformação dos atores envolvidos na oferta e na delegação, do Estado para entidades não governamentais, da responsabilidade sobre a segurança. Essa reestruturação do policiamento seria marcada por dois fatores: o crescimento da segurança privada, que em muitos países ultrapassou o contingente das forças públicas e a ampliação do policiamento comunitário, que modifica as características tradicionais das atividades policiais.

A separação entre as funções de autorização e provisão do policiamento e a transferência de ambas as funções para além do governo são elementos essenciais para a compreensão dessas mudanças, que evidenciam a multiplicidade de atores envolvidos com a segurança na atualidade. O policiamento é atualmente autorizado sob a responsabilidade de cinco categorias distintas (que são os demandantes do policiamento): interesses econômicos (os mais comuns são as empresas que provêm sua própria segurança ou terceirizam esse serviço); comunidades residenciais (sobretudo os condomínios de casas ou de apartamentos que requerem controle de acesso, patrulhamento e vigilância); comunidades culturais, onde a segurança pode ser formada por grupos de indivíduos que partilham práticas culturais (por exemplo a “Nação do Islam”, ou “Black Muslims, nos Estados Unidos); indivíduos (no caso, desde procedimentos de auto-defesa e minimização do risco até a instalação de equipamentos e contratação de empresas para proteção contra seqüestros ou outras ameaças à segurança); e governo, que tem encorajado e facilitado a atuação de forças não-governamentais na segurança, constantemente requerendo a contratação de vigilantes para órgãos públicos e tornando-se assim um de seus principais consumidores.

Por sua vez, o policiamento é provido por companhias comerciais (entre as quais as mais comuns e difundidas são as grandes indústrias de segurança privada); agências não-governamentais autorizadas para o policiamento (*nongovernmental authorizers of policing*), que se remetem tanto a um vasto leque de organizações coletivas que realizam serviços destinados à segurança como às empresas que, ao invés de contratar serviços especializados das empresas de proteção, constituem o seu próprio organismo de segurança (segurança orgânica ou *in-house security*), como vemos em alguns bancos, em organizações comerciais e industriais diversas e em prédios de apartamentos, condomínios fechados ou residências; por indivíduos, ao se responsabilizarem por ações protetivas em nome de outros, por exemplo como voluntários de grupos de patrulha de bairros; e também pelo governo, com a prestação de serviços privados para indivíduos ou

comunidades específicas, realizados pelo policiamento público mediante pagamento. Além disso, é cada vez mais freqüente a prática da cobrança, pelas forças públicas de algumas localidades, por serviços que anteriormente não eram remunerados, como a resposta a alarmes residenciais (Bayley & Shearing, 2001).

Com essa multiplicidade de agentes, a responsabilidade pelo policiamento passou a ser compartilhada com a sociedade e a iniciativa privada, em um processo de gradual ampliação do controle social. Além das novas formas de policiamento comunitário que vêm ganhando espaço em diferentes sociedades, esse processo se evidencia na expansão dos mecanismos de vigilância instalados em casas, empresas e edifícios e no envolvimento cada vez maior da sociedade nas tarefas de policiamento e prevenção do crime.

1.2 Implicações teóricas

Parte da dificuldade na análise sobre os serviços particulares de segurança reside no panorama teórico e no quadro de referências sobre o qual os estudos do tema têm se amparado para enquadrar o problema. Na tentativa de sistematizar essas referências, podemos visualizar algumas linhas mais gerais, que se apresentam difusas e pouco consolidadas. Essas linhas alternam abordagens pautadas na organização do Estado e no sentido da soberania, que tendem a situar a expansão da segurança como uma possível ameaça à ordem estatal, com abordagens orientadas por um olhar sobre a problemática da intensificação da segurança e de práticas de vigilância e seu impacto para a sociedade³.

Nessa segunda linha, sobretudo na literatura brasileira, a segurança privada tende a aparecer como mais um atributo da lógica da dominação, do isolamento e da segregação de grupos socialmente desfavorecidos. Para muitos, em contextos como o brasileiro, com dificuldades consideravelmente maiores de controle e

³ Poderíamos ainda indicar a existência de uma terceira linha dita “neo-marxista” na qual a segurança pública e a segurança privada teriam finalidades similares, como mais um efeito da aliança entre o capital e o Estado na proteção da propriedade privada.

regulação desses serviços, que em parte seriam explicáveis pela fragilidade do Estado, a expansão da segurança privada poderia trazer características problemáticas para a saúde do sistema em termos de garantias de direitos. Nos estudos produzidos que abordam o tema no país, é comum aparecer, como pressuposto, que a expansão do mercado de segurança significaria a falência da segurança pública, se emancipando nas brechas deixadas pelo Estado em sua incapacidade de resolver os problemas relacionados ao crime (Caldeira, 2000; Peralva, 2000). Tais estudos traçam um panorama crítico sobre o problema da segurança privada com base nas poucas evidências disponíveis, incorporando a questão à ótica da precariedade institucional crônica da segurança pública e seus efeitos na produção da segregação social e da fragilização da cidadania. Fazendo análise semelhante, Minhoto (2002) problematiza a questão da segurança privada como resultado de um processo que “favorece o surgimento de novos espaços e práticas de desagregação social, tais como condomínios fechados, shopping-centers, circuitos eletrônicos de monitoramento e vigilância em edifícios e residências, cancela nas ruas etc.” (Minhoto, 2002, p. 151).

Nessa linha incorpora-se a análise de outros autores que problematizam os mecanismos existentes para o controle dos serviços privados em relação aos serviços públicos. Paixão (1991) considera muito otimista a tese da existência dos serviços privados de segurança como complementares e auxiliares da segurança pública, sobretudo considerando sua aplicabilidade às “novas democracias”, recém saídas de regimes autoritários, sem estrutura institucional e tradição cultural de defesa da cidadania e com enormes problemas sociais, entre os quais o crescimento da violência e da criminalidade urbana. Nesse contexto, a eficiência desigualmente distribuída no provimento desses serviços geraria efeitos diretos de exclusão social⁴, institucionalizando “o pior dos mundos possíveis”, somando “aos dilemas ‘antigos’ de domesticação da polícia e abertura do judiciário às classes

⁴ Vale destacar que o termo “exclusão social” tem sido objeto de debates intensos no campo das ciências sociais, sobretudo por ele funcionar como uma espécie de “medida resumo” para muitas características distintas inerentes aos fenômenos sociais, podendo empobrecer ou dificultar a análise. Para uma discussão apropriada dessa temática, ver sobretudo os trabalhos de Lucio Kowarick (2001 e 2003), Luciano Oliveira (1997) e José de Souza Martins (1977).

populares os problemas modernos postos pela privatização da segurança”⁵ (Paixão e Beato, 1997).

Em seu estudo sobre o perfil dos trabalhadores do setor no Brasil, Musumeci (1998) afirma que as forças privadas de segurança, ao mesmo tempo em que passam a deter o poder de polícia, não sofrem os mesmos constrangimentos que as forças policiais públicas, submetidas aos princípios norteadores dos sistemas públicos de segurança estatais que limitam seu poder coercitivo e sua capacidade de interferir legitimamente na vida dos cidadãos, tendo como pressuposto mecanismos de proteção do indivíduo e dos grupos sociais contra possíveis abusos do Estado, mecanismos esses que foram construídos através de um longo processo envolvendo as instituições de Estado e o debate público.

Para Bayley e Shearing (1996), a expansão do setor de segurança privada apresenta desafios para a organização do policiamento em qualquer lugar, pois tem profundas implicações para a vida pública, a vitalidade dos direitos civis e o caráter do governo democrático. Nesse sentido, Caldeira (2000) aponta que no caso do contexto brasileiro, marcado pela deslegitimação das instituições da ordem e dos abusos policiais, a quebra do monopólio do policiamento pelo Estado e a mudança da “natureza da governabilidade” poderia assumir contornos ainda muito mais problemáticos.

Essa busca por um padrão cada vez mais sofisticado de segurança, de acordo com Caldeira (2000), é fenômeno complexo, que não parece se justificar por uma “real” necessidade de proteção por parte dos cidadãos, mas sim por uma sensação de insegurança de certa forma extrapolada pelos meios de comunicação, pela conversa diária entre as pessoas, bem como pela presença real do crime. Além disso, a necessidade de artifícios de proteção cada vez mais sofisticados para a segurança conta ainda com a influência de um determinado padrão estético. Assim, as “cercas, barras e muros são essenciais na cidade hoje não só por razões de segurança e segregação, mas também por razões de

⁵ Esses “problemas modernos” impostos pela segurança privada seriam os efeitos diretos que a distribuição desigual das forças destinadas a prover a segurança produz para os diferentes grupos sociais.

estética e de status”, caracterizando a “estética da segurança” (Caldeira, 2000, p. 294).

Numa visão mais complacente, poderíamos dizer que a expansão da segurança privada não representa sérios riscos para a ordem social, desde que o Estado mantenha a atribuição da polícia e justiça criminais e o monopólio da delegação e regulação do uso da força. Uma vez que esse controle seja rigoroso e sejam delimitados com clareza os papéis das forças públicas e privadas, os serviços particulares podem tornar-se um braço auxiliar da força pública na tarefa de garantir a segurança dos cidadãos. Em parte, os que defendem essa linha preocupam-se também com os desafios impostos pela expansão da segurança privada, no entanto tendem a considerar inevitável o avanço do setor no mundo atual, em que novos grupos de interesse pressionam incessantemente para a expansão desse mercado (Rico e Salas, 1992; Spencer, 1997; Silva, 1992).

Voltemos um pouco aos fundamentos dessa discussão. De acordo com a clássica definição de Max Weber, o Estado Moderno se define por ser o detentor do monopólio do uso legítimo da violência física em determinado território, ao qual cabe garantir ordem e segurança para as vidas e as propriedades dos cidadãos (Weber, 1983 [1918-1919]). Para Weber o Estado não se define por seus fins, mas sim “por um meio específico que lhe é peculiar: o uso da coação física” (Weber, 1983 [1918-1919], p.56). Pode-se dizer que, nessa visão, o monopólio da violência e o uso da coação física se apresentem como a racionalização daquilo que é essencial para a consolidação do processo de estabilização chamado de contrato social, em que todos abrem mão da liberdade (sob coerção) para ganhar a justiça igual, situação a partir da qual se possibilita a existência de um sistema comum de condutas normatizadas no interior de cada território. Deriva dessa concepção o reconhecimento de que, no plano externo, o Estado só pode existir como um sistema de Estados, ou seja, tendo sua soberania definida pela relação de soberania com outras unidades soberanas similares. Dessa forma é que se constituem os alicerces que fundamentam a estrutura da organização estatal, pautada pela idéia de “acordo que se verifica entre todos” e pela configuração de

todo um arcabouço técnico e especializado para possibilitar a “legitimidade por procedimentos”, que articula a forma da organização burocrática moderna.

O processo de formação do Estado envolve ainda outros fatores importantes, evidenciando um cenário mais complexo no que diz respeito à consolidação do monopólio e às transformações nas relações internas aos Estados, sobretudo quanto às condutas individuais. Pode-se observar que a centralização do poder que ocorre no final da Idade Média emerge em conjunto com a aglutinação da força física nas mãos de grupos dominantes que, em um dado momento, puderam efetivar sua supremacia em determinado território, acumulando terras e ampliando seu poderio militar e financeiro. Como mostra Elias (1993[1939]), a conquista da supremacia é resultado de um processo constante, que atua com grande regularidade, em que um grande número de unidades sociais com tamanho e poder semelhantes, que juntas constituem uma única unidade, competem livremente entre si pelos recursos e pelo território. A medida em que algumas vão se tornando vitoriosas, e as derrotadas tornando-se dependentes das outras, um número cada vez maior gradualmente se torna dependente de um pequeno número de unidades sociais, até um ponto em que todas as unidades serão controladas por uma única autoridade. Da mesma forma, seguindo essa tendência centrífuga de expansão para as propriedades vizinhas, as grandes unidades sociais ampliam o seu domínio na disputa por áreas ainda maiores, tornando-se reinos, monarquias e gerando os primeiros Estados absolutistas.

Na consolidação hegemônica das monarquias há uma relação intrínseca dos poderes militar e econômico, em que os tributos que são arrecadados pelas autoridades constituem o meio financeiro de sustentação do monopólio da força militar, que, por conseguinte, garante a manutenção do monopólio dos tributos. Paulatinamente, o poder monopolizado constrói uma rede administrativa descentralizada capaz de suportar a efetivação dos diversos encargos necessários a sua administração, criando uma rede poderosa de funcionários, que se torna maior quanto maior for esse poder monopolizado. Dessa forma, a autoridade responsável pelo monopólio e pelas atividades de sua unidade social,

tornando-se pouco a pouco dependente de seu corpo administrativo especializado, vê o poder escorregar das suas mãos para um estrato social mais amplo, transformando o monopólio conquistado privadamente em monopólio público. No Estado Moderno essa relação entre a força militar e os tributos, que constituem na realidade um único monopólio fundamental, torna-se menos evidente, uma vez que, com a burocratização da administração do Estado, as atividades se tornam de tal forma especializadas que a integração dessas esferas se apresenta pulverizada.

Seguindo o raciocínio de Elias, a força em direção aos monopólios e sua tendência à centralização, tornando-se de privado para público e de público para estatal, é na realidade uma função da interdependência social que resulta do longo processo de mudanças psicológicas caracterizado como “civilização” (1993[1939], p. 197), processo que tem como traço fundamental a “estabilidade peculiar do aparato de autocontrole mental” que só é possível face à toda uma composição de processos que possibilita a estabilização das relações sociais. Diferenciando-se do sentido que Max Weber dá ao monopólio do uso da força, em que é ressaltado o caráter institucional da intenção das forças estatais em centralizarem o poder de fazer uso legítimo da violência, poder esse que se concretiza através de todo um aparato técnico e especializado, Elias aprofunda-se no caráter da tensão permanente existente entre a pacificação e a violência, que podem irromper o equilíbrio necessário à sustentação da integração social, pressionando, tanto externamente (no plano inter estatal) quanto internamente (no plano individual), contra a civilização.

Assim, se a civilização tem como um de seus atributos essenciais a pacificação social exercida no interior do Estado - garantida pelo monopólio do uso da força - como sustentação da estabilidade, e que só pode ser rompida por fortes desagregações sociais ou por forças internas ao indivíduo (quando estas atuam em repulsa à repressão necessária ao autocontrole), no plano externo (inter estatal), ao contrário, os Estados empenham-se em preparar-se para o confronto constituindo suas forças militares, uma vez que não há garantia de resolução

pacífica de conflitos e os demais Estados sejam vistos sempre como ameaças potenciais.

A concepção do Estado a partir do monopólio do uso da força e a influência que ele tem sobre o pensamento político e sociológico é algo evidente. Essa definição clássica do Estado Moderno adquiriu tamanha projeção que a existência de um sistema de segurança que transcenda o Estado pode levar a crer que se trata de uma espécie de vertigem pós-moderna, levando muitos estudiosos da violência e dos problemas relativos à segurança no mundo contemporâneo a visualizarem na expansão desses serviços mais um importante atributo, e talvez derradeiro, do processo de erosão dos Estados-Nação, marcado pelo encolhimento do Estado e ampliação do campo de ação da iniciativa privada. Para Bayley e Shearing (2001) o fato da capacidade de autorização do policiamento estar centralizada nas mãos do Estado, significando a própria existência do governo em um dado território, e que, portanto, essa capacidade de autorização nunca poderia ser transferida para além do Estado, é algo que desafia nossa compreensão comum. O processo contemporâneo de reestruturação do policiamento, ao separar a sua capacidade de autorização da capacidade de provisão de suas atividades, e por sua vez separar ambas do governo, acaba gerando grande dificuldade em se distinguir os domínios do público e do privado em relação ao “novo policiamento”, dificuldade agravada pela multiplicidade de atores que passam a atuar como provedores e como responsáveis pela sua autorização. Por outro lado, como eles afirmam, considerar que tal processo signifique a privatização do policiamento seria equivocado e acabaria funcionando como uma sub-caracterização do processo da disseminação da segurança. Por esse motivo, ou seja, pela multiplicidade de instâncias e atores envolvidos nesse processo, os autores utilizam o termo *multilateralização* da segurança ao invés de privatização, justamente para evitarem prender-se a uma rede conceitual e ideológica que pouco poderia contribuir para essa discussão.

Tal processo não só evidenciaria o fim do monopólio público da polícia como o fim do monopólio da própria *expertise* da atividade policial, colocando a polícia pública

à procura de uma nova identidade, de uma configuração específica na qual a atuação policial mantivesse sua unidade frente a essa dispersão. Nesse sentido, a reestruturação do policiamento em vigor significaria uma verdadeira mudança de paradigma em relação ao que até aqui se entendia como organização do policiamento.

Essa hipótese da reestruturação do policiamento é largamente criticada por Jones e Newburn, (2002), para quem essa visão na realidade seria um “exagero da novidade” das transformações que estão ocorrendo na atualidade. Apesar de estarem de acordo na maioria das questões, Jones e Newburn discordam em alguns pontos centrais defendidos por Bayley e Shearing, sobretudo no fato de que as transformações no policiamento significariam uma ruptura qualitativa com o passado. Para Jones e Newburn, os argumentos desses autores falham por não explorarem com maior profundidade as diferenças entre o que ocorre na América do Norte e em outros importantes países de outras regiões. Tendem a generalizar as transformações que ocorrem nos Estados Unidos e no Canadá, ao afirmarem que tal processo está ocorrendo no mundo inteiro, independentemente de condições sócio-econômicas, índices de criminalidade e sistema político (Jones e Newburn, 2002).

A idéia do fim do “monopólio” é difícil de suportar por várias razões. Em termos puramente numéricos, os serviços privados de segurança nunca deixaram de existir, e mesmo o “refluxo” verificado entre o final do século XIX e meados do século XX chega a ser questionado por alguns autores. Dados do relatório RAND, de 1972, mostram que a segurança nos Estados Unidos, ainda nos anos 50, estava dividida meio a meio entre as forças públicas e as forças privadas. Na Grã Bretanha, por exemplo, a provisão comercial da segurança continuou mesmo depois do estabelecimento da Nova Polícia (Jones e Newburn, 2002). De acordo com censo de 1951, nesse ano havia no país cerca de 66.000 empregados na indústria de segurança privada e cerca de 85.000 policiais. Apesar das evidências empíricas serem limitadas, os dados sugerem que, não obstante a segurança

privada ter se tornado mais importante a partir dos anos 50, ela provavelmente estava bem estabelecida durante as décadas da centralização das forças policiais.

Ainda com relação à Grã Bretanha, os dados dos censos de 1951 a 1991 mostram uma grande evolução da segurança privada em número de empregados, de 66.000 para 159.704. No entanto, as forças policiais públicas também cresceram consideravelmente, passando de 84.585 para 149.964, indo em sentido oposto à idéia de que há uma tendência no mundo contemporâneo de transferência das responsabilidades públicas e estatais de controle do crime para a iniciativa privada.

Nessa linha, o americano Steven K. Herbert também argumenta contra qualquer perspectiva de estarmos vivenciando o fim do monopólio da violência e a erosão do Estado-Nação. Com base nas estatísticas disponíveis, o autor mostra que nas últimas três décadas o Estado norte-americano ampliou significativamente sua capacidade de controle do crime, com crescimento das despesas com polícia nos anos 80 e crescimento da população encarcerada em cerca de 168% entre 1980 e 1992 (138 para 329 presos por 100 mil habitantes) (Adorno, 2002).

Outra perspectiva importante com relação aos estudos sobre segurança são as análises influenciadas pelo filósofo Michel Foucault, cuja obra tem incentivado o trabalho de diversos pesquisadores na atualidade. Tal perspectiva está presente na ótica pluralista identificada por Shearing (1992), South (1999) e outros autores, que buscaram captar a natureza do policiamento a partir da “compreensão do poder como algo descentralizado e inserido em relacionamentos” (Shearing, 1992, pp. 449-450). Num caminho um pouco diferente, dando menor relevância aos efeitos desse processo na organização do Estado, há aqueles que visualizam na problemática dos serviços de segurança indícios da exacerbação das formas de controle e vigilância, com a emergência em grande escala das esferas comunitárias e corporativas.

Para Foucault não importaria “analisar as formas regulamentares e legítimas do poder em seu centro”, mas, ao contrário, “captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações (...) na extremidade cada vez menos jurídica de seu exercício”, contrapondo, dessa forma, ao poder *político* pautado no “edifício da soberania” e seus desdobramentos institucionais um poder *social* que opera em rede e tece o tecido da sociedade disciplinar (Foucault, 1979 e 1987).

Sob o ponto de vista da gênese desse poder social e da sociedade disciplinar, a expansão dos serviços de segurança privada estaria refletindo a mesma base de vigilância e controle que trespassa o Estado, sobrepondo-se aos mecanismos de sujeição que estão presentes no tecido do corpo social. Não haveria, assim, nenhuma mudança relevante nesse processo com relação às formas de controle, apenas o afunilamento dos dispositivos de poder e seus mecanismos. Tais mecanismos articulariam um contexto muito mais profundo que a organização do Estado e o sentido da soberania, e só poderiam ter ocorrido devido ao advento do processo chamado *governamentalidade* e toda sua complexa estrutura de funcionamento, em que o Direito, com seu aparato jurídico-institucional específico, estabelece as relações de dominação que deveria regular, sendo ele mesmo um instrumento de sujeição, e não de legitimidade.

A consolidação do Estado Democrático de Direito (que marca, no séc. XVIII, o início da “era da governamentalidade”), é resultado desse processo de governamentalização do que Foucault chama de “as três grandes economias de poder no Ocidente”: o Estado de justiça, que corresponderia a uma sociedade da lei; o Estado administrativo, caracterizado pela territorialidade, e que corresponderia a uma sociedade de regulamento e disciplina; e finalmente o Estado de governo, que teria essencialmente como alvo a população e que corresponderia a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança (Foucault, 1979). Em paralelo ao advento da governamentalidade, o assujeitamento a qual os indivíduos estão submetidos é também resultado de um longo processo de adestramento e controle dos corpos, descobertos na época clássica como alvos de poder que podem ser manipulados, modelados e

transformados em “corpo útil”, em “corpo inteligível”, como caracterizando o próprio governo das condutas individuais através de técnicas específicas – os “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade” (que são na realidade o que Foucault caracteriza como as “disciplinas”) –, conduzindo à “coerção ininterrupta” sobre os indivíduos (Foucault, 1987, p.118). Esse poder disciplinar torna-se integrado e se exerce graças a uma “vigilância hierarquizada, contínua e funcional”, exercendo sua função *normalizadora* através da sanção e do procedimento do exame (que objetiva qualificar, classificar e punir), reduzindo os desvios por meio de castigos e da punição.

A perspectiva da existência de um “vigilantismo” imperando na sociedade, no qual os modernos artifícios de segurança seriam um afinamento, proporcionado pelos avanços tecnológicos, da lógica dos procedimentos disciplinares observados nas diversas instituições consolidadas no Estado de Direito a partir do século XVIII tendem a minimizar a importância das análises que apontam para uma possível desintegração do Estado, não por falta de elementos para comprová-la ou má interpretação da realidade, mas porque as novas formas de policiamento e vigilância estariam simplesmente reproduzindo as mesmas funções disciplinares e ampliando seu alcance na absorção de novas tecnologias de observação. O afinamento da vigilância seria o ápice desse processo que se inicia com o nascimento da polícia moderna, ocupando um status particular na organização do Estado com a separação das funções de justiça (julgar e punir) das funções da polícia (vigiar e prender). Nesse sentido, apesar das funções de polícia não serem exercidas exclusivamente pelo Estado, a polícia continua hoje articulando um sistema de vigilância e controle dos indivíduos (Souza, 2000), munida de artifícios cada vez mais sofisticados. O que realmente importaria seriam os impactos e restrições dessa “sociedade do controle”⁶ na vida social.

⁶ O conceito de sociedade do controle é atribuído ao francês Gilles Deleuze.

A abordagem peculiar e não menos relevante da obra de Foucault não pode ser desconsiderada de uma análise sobre processos como a vigilância, práticas e dispositivos de segurança. É muito plausível que haja aumento das formas de controle social pelo avanço tecnológico e pelos processos descritos, e isso ocorre não apenas nas práticas restritas ao campo da segurança, mas também nas diferentes áreas do saber em que a racionalidade humana tem sido aplicada⁷. No entanto, seria prematuro afirmar, ou mesmo sobrevalorizar, os contornos desse processo, até porque a disseminação da segurança privada e a transformação do policiamento são fenômenos recentes e pouco estudados, deixando em aberto muitas questões ainda obscurecidas. Poderíamos inclusive correr o risco de adentrar em um campo incomensurável de elementos de análise que muito dificilmente nos poderiam dizer algo sobre um recorte tão circunscrito, sobretudo pelo aspecto valorativo para o qual a análise sobre a vigilância poderia evoluir. Além disso, embora chamem atenção, os grandes avanços tecnológicos, assim como as transformações mais visíveis, causam grande impacto em qualquer época, e aqueles que observam o fato com proximidade estão muito mais propensos a exagerarem na sua extensão, sobretudo daquilo que é novidade.

O mesmo pode ser dito com relação à abordagem da deterioração dos Estados-Nação. A própria revisão da literatura nos leva a crer que questões como essa, inclusive relacionando a problemática do Estado com a transformação, o novo ou o revolucionário policiamento, não são de fato questões novas, tendo surgido em diversas épocas e contextos diversos. Ao tentarmos ver na expansão da segurança privada a ocorrência de uma grande transformação estrutural da organização do Estado, não obstante ser uma tentação para muitos estudiosos, pode-se incorrer na sobrevalorização de determinados aspectos relacionados ao problema, em detrimento de outros tão ou mais importantes. O que de fato mudou nas últimas décadas foi o monopólio do policiamento, compreendido, sobretudo, como sua atividade de vigilância, que se modifica graças à entrada de novos modelos de policiamento atuando na sociedade. No entanto, outras funções institucionais que solidificam a estrutura de poder centralizado se mantêm, tais

⁷ Podemos visualizar formas de controle do homem sobre si desde o uso doméstico de meios de comunicação (celulares, Internet) até no desenvolvimento científico mais sofisticado, como as técnicas de clonagem.

como os poderes de prender, julgar e punir, que continuam sendo monopólio das forças públicas.

Concordando com Jones e Newburn (2002), poderíamos dizer com mais precisão que o que estamos assistindo é um processo gradual de consolidação de um modelo de sociedade onde determinadas formas de controle social são incentivadas e estão cada vez mais presentes, inclusive no mundo corporativo. Ao contrário da idéia de que o crescimento da segurança privada tem se dado pela redução ou pela restrição ao crescimento do policiamento público, esses autores sustentam que, na realidade, o declínio das “ocupações de controle social secundário”⁸ é que representaria o elemento mais significativo nessa mudança, ao menos pautando-se por seus estudos na Grã-Bretanha, onde a redução desses tipos de ocupações, a partir do pós-guerra, coincidem, em escala semelhante, com o crescimento do número de empregados no setor comercial da segurança. Ou seja, trata-se da “formalização” das atividades de controle social secundário, ao contrário de fragmentação do policiamento, com os vigilantes e as tecnologias de segurança passando a exercer funções anteriormente realizadas por essas ocupações. Melhor visualizando a questão, pode-se dizer que a redução dessa fonte secundária de controle social seria o principal contribuinte do crescimento das formas de controle social *primário* – policiamento privado e policiamento público (Jones e Newburn 2002, p. 142).

Apesar de estarem conectados com os diversos trabalhos que têm identificado, nas sociedades ocidentais, um aparente declínio nas bases informais de controle social que, por sua vez, estaria relacionado principalmente com mudanças nas relações interpessoais nos contextos locais, na mobilidade populacional, no fluxo

⁸ Não obstante à vasta amplitude com a qual o termo controle social tem sido definido, Jones e Newburn (2002), ao tratarem das mudanças que estão ocorrendo no policiamento, ressaltam a distinção de três níveis fundamentais do conceito: o controle social primário, que se refere às atividades de policiamento propriamente dito, englobando uma ampla gama de tarefas como investigação, controle e prevenção do crime, exercidas por indivíduos ou organizações que têm nessas funções sua atividade principal, incluindo o setor privado; controle social secundário, exercido por aqueles para quem as atividades de controle social correspondem a parte importante de seu trabalho, apesar de não serem as principais, tais como condutores, professores, porteiros e outras ocupações similares; e controle social terciário, que corresponde a um amplo conceito de controle social, incluindo o controle social informal exercido por grupos intermediários nas comunidades locais, como clubes, igrejas, sindicatos e outras organizações comunitárias.

da informação e na participação da comunidade em níveis institucionais “intermediários”, tais como vemos na abordagem de Robert Putnam (2000), Jones e Newburn enfatizam que não é apenas no nível das relações paroquiais (ou seja, nas redes e instituições locais que interagem no plano das comunidades residenciais) que se dá esse declínio. Ao apontarem a transformação nas ocupações que exercem o controle social como uma atividade secundária, os autores estão chamando atenção para o declínio de uma importante fonte “natural” e sistemática de vigilância, que inclusive pode estar fortemente relacionado com o incremento das taxas de criminalidade no período.

Por fim, apesar de já haver alguma densidade na fundamentação mais genérica da problemática da segurança provida pelas esferas privada e comunitária, pouco foi feito no sentido de se compreender o funcionamento desses serviços a partir do quadro jurídico-institucional que orienta a sua regulação, controle e fiscalização. Ao focalizar a segurança privada como um efeito de determinadas dinâmicas sociais problemáticas, as análises existentes pouco têm elucidado sobre os modelos e mecanismos de regulamentação desse setor de atividades que ocupa hoje um espaço de atuação muito relevante no atendimento a demandas específicas e cada vez mais variadas.

Seja qual for o ponto de partida, a maior parte dos autores concorda haver importantes implicações, tanto quanto desconhecimentos, sobre o controle e fiscalização dessas atividades. Embora muito pouco esteja elucidado sobre o problema, o estudo da regulação do setor pode contribuir para uma análise mais refinada e orientada sobre o funcionamento desse mercado e seus grupos de interesse, bem como sobre a atuação dos mecanismos institucionais na dinâmica das atividades de policiamento.

II A FORMAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE SEGURANÇA

Pressupostos do processo de expansão:
crescimento e especialização do crime, aumento da insegurança,
ampliação dos espaços semi-públicos, mudanças no uso do espaço urbano e na
circulação da população.
Problemática existente na literatura.
Dados do setor e tendências da segurança empresarial.

2.1 Pressupostos da ampliação do mercado de segurança: o contexto brasileiro

Para melhor compreendermos a expansão da segurança privada no Brasil é importante levarmos em conta três aspectos que podem ser apontados como os principais fatores impulsionadores da ampliação do mercado de segurança: i. o crescimento da criminalidade (sobretudo a especialização do crime); ii. a percepção da violência e o aumento da insegurança; e iii. as mudanças na utilização do espaço urbano e circulação da população nas grandes cidades.

2.1.1 A evolução da criminalidade urbana e dos crimes corporativos

As últimas duas décadas do século XX constituem o período em que foi deflagrado um intenso acirramento dos índices de criminalidade, caracterizado pela propagação epidêmica dos homicídios e pelo aumento da violência nas ações criminosas. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes cresceu 153,5% no período, saltando de 11,4 em 1980 para 28,9 em 2003⁹ (anexo I).

⁹ Comparada com outros países das Américas e da Europa, essa taxa é consideravelmente alta: Nos Estados Unidos, em 1999, a taxa foi de 5,22 por 100 mil habitantes, na Alemanha, em 1997, 4,86, na França, 4,11, no Reino Unido 2,43, na Itália, 4,9, na Espanha 2,43, no Canadá, 1,99, no Chile, em 1994, 5,9. Na América do Sul, o Brasil fica atrás apenas da Colômbia, cuja taxa em 2000 foi de 63 por 100 mil habitantes, e da Venezuela, com 33,5 em 2000 (Pinheiro e Almeida, 2003; Ministério da Justiça, 2002).

Além do crescimento dos crimes violentos¹⁰, os crimes contra o patrimônio também cresceram significativamente, com a ampliação generalizada do número de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes e considerável evolução no grau de organização social do crime (Pinheiro e Almeida, 2003; Lima, Misse e Miranda, 2000). Nesse contexto surge também o crime organizado relacionado ao tráfico de drogas e ao comércio ilegal de armas, dois fatores que se consolidam e se expandem a partir dos anos 1980 e tornam-se determinantes para a generalização da violência e a explosão da criminalidade (Catão, 2000; Soares, 2001; Zaluar, 2000).

A paulatina diversificação e especialização do crime e dos criminosos no país se inicia com o aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos e instituições financeiras e se intensifica gradualmente pela migração ou incorporação de outros ramos de atividades, interligando-se sob uma rede “invisível” de práticas ilícitas. Os seqüestros extorsivos, fraudes, contrabando, falsificações e lavagem de dinheiro começam a ocupar espaço no universo do crime, somando-se ao roubo e furto de veículos, roubo e furto de cargas e ao tráfico de armas e drogas. (Pinheiro e Almeida, 2003; Lima, Misse e Miranda, 2000)

O impacto dessas ações levaram setores da sociedade e do mundo corporativo a investirem em recursos e na contratação de empresas de segurança capazes de mitigar os riscos aos quais estão submetidos. Além da escalada dos seqüestros entre os anos 1990 e início da década seguinte, os roubos e furtos de veículos passam a ocorrer com grande frequência, se estabilizando em meados da década de 2000 em patamares consideravelmente elevados em diferentes Estados do país (anexo II).

¹⁰ Recentemente têm-se observado indícios de mudança nessa tendência, com queda nacional de 8,2% dos homicídios de 2003 para 2004. Essa mudança parece mais evidente no Estado de São Paulo, onde tem ocorrido uma estabilização de alguns indicadores de crimes violentos, bem como nos roubos e roubos/furtos de veículos, tanto na capital como no interior. Os homicídios dolosos têm passado por uma grande diminuição, caindo de 35,7 para 22,5 por 100 mil habitantes entre 1999 e 2004 (queda de 37% no período), de acordo com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Entre as mudanças observadas, a adoção de novas tecnologias, principalmente na área de segurança bancária (como portas giratórias e a melhoria tecnológica de alarmes e dispositivos de proteção), contribuiu para a inibição dos ataques às agências, levando as quadrilhas a migrarem para outras atividades (anexo III).

Outro exemplo são as medidas que vem sendo utilizadas pelas transportadoras de carga na tentativa de impedir o avanço dos crimes no setor, que desde meados dos anos 90 figura entre os crimes corporativos que mais têm crescido no país, sobretudo no eixo Rio – São Paulo (anexo IV). O aumento recente deve-se, principalmente, à migração de grupos que antes se dedicavam a crimes como seqüestro, tráfico de drogas e roubo a banco.

Os desafios impostos pela evolução tecnológica e pelo aumento do comércio internacional, ao mesmo tempo em que intensificaram as oportunidades de negócios e a volatilidade na troca da informação, também contribuíram para a emergência de novas práticas criminosas, na medida em que ampliaram, de forma sem precedentes, a produção de novos conhecimentos e bens de consumo¹¹. Essas novas formas de criminalidade estão presentes principalmente no campo do contrabando, da segurança da informação (sobretudo os crimes cibernéticos) e da falsificação, envolvendo operações bastante variadas, como a clonagem de cartões e de celulares, a reprodução de CDs, DVDs, roupas, tênis, alimentos e centenas de outros produtos, gerando grande risco e impacto econômico.

Esse cenário que surge na esteira do desenvolvimento científico e tecnológico dá alguns sinais importantes para a segurança corporativa. Muitas dessas ações criminosas são totalmente desencadeadas no ambiente interno das corporações, sendo, portanto, dependentes de controles que são estabelecidos no interior das empresas, o que impulsiona a utilização, no ambiente empresarial, de medidas preventivas e de procedimentos de controle e gerenciamento de riscos.

¹¹ De acordo com Cohen e Felson (1979), o próprio incremento na circulação de mercadorias leva ao aumento dos roubos e furtos devido à ampliação dos alvos e da probabilidade do encontro entre vítimas e ofensores.

Além desses problemas relativos aos crimes, outra questão que surge nesse universo corporativo é a incerteza com relação aos limites normativos da sociedade num contexto de necessidade de rápida evolução dos mecanismos regulatórios, uma vez que a legislação tende a se desatualizar simultaneamente ao surgimento de novos produtos e possibilidades que se apresentam. Um exemplo dessa dificuldade está na questão da pirataria, crime que afeta diretamente os autores e produtores das mercadorias reproduzidas ilegalmente em diversos setores do mercado e em diversos níveis, atingindo de grandes empresas a artistas e intelectuais. Nesse caso, além da facilidade do acesso aos meios de reprodução, a própria legislação condizente à questão é bastante polêmica e controversa, levando os produtores a dependerem principalmente do nível de conscientização da população.

2.1.2 Percepção da violência e do crime

O recrudescimento da violência, identificado pelos dados e vivenciado diariamente pelos cidadãos, geram na sociedade percepção aguçada sobre a evolução da criminalidade e têm transformado os temas Violência e Segurança uma prioridade na agenda das políticas públicas, dividindo com o desemprego o primeiro lugar entre os problemas que mais afligem a população¹². Isso pode ser percebido em diversas pesquisas de vitimização que mostram que moradores de diferentes cidades e localidades do país alteraram seus hábitos cotidianos em função do medo da violência, deixando de sair de casa sozinhos ou após certo horário, de se relacionar com pessoas da vizinhança, não circulando por determinados bairros ou até mudando de residência ou de escola¹³.

Da mesma forma que altera hábitos das pessoas com relação à sua vida nas cidades, o medo do crime também influencia na alocação dos recursos privados investidos na segurança. Para ilustrar esse ponto utilizamos dados de pesquisa

¹² Estimativas retiradas de pesquisas de opinião: CNT (diversas); Datafolha (22/11/2002).

¹³ Ver, por exemplo, as pesquisas conduzidas por FIA/ ILANUD (2002) e Instituto Futuro Brasil – IFB (2003).

realizada pelo Instituto Futuro Brasil em 2003, a partir da qual pudemos observar que na cidade de São Paulo, onde a pesquisa foi realizada, quanto maior o medo da violência maior é a propensão dos indivíduos em investir na segurança. Os investimentos em segurança foram mensurados a partir da questão apresentada aos entrevistados sobre esse tipo de alocação de recursos no ano de 2003 (*Nos últimos 12 meses foi feito algum investimento em equipamentos de segurança neste domicílio, como grades, trancas especiais, sistema de alarme, compra de armas ou aquisição e treinamento de cães de guarda?*). As informações obtidas por esta questão dizem respeito aos gastos diretos que o proprietário da residência teve com a segurança, desconsiderando seguros ou investimentos “comunitários”, como vigias de rua ou outra forma de serviços de vigilância. As variáveis utilizadas para medir a intensidade do medo nessa população foram compostas a partir de 9 itens específicos relacionados ao medo da violência que também foram indagados aos entrevistados da amostra¹⁴.

Tabela 1. Relação entre investimento em recursos de segurança e medo da violência em São Paulo – 2003

	<i>Medo da violência – medida resumo (%)</i>			<i>Chi-Square</i>	<i>Sig.</i>
	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade		
sim	3,9	5,3	6,7	7,9	,019
não	96,1	94,7	93,3		

Fonte: Criada a partir de informações da Pesquisa de Vitimização do IFB

Os testes realizados mostraram que existe uma associação significativa entre o medo da violência e os investimentos em segurança. De fato, ao cruzarmos a variável medo da violência com a propensão em investir em recursos de proteção, além de encontramos a associação esperada entre percepção da violência e investimentos pessoais em segurança, observamos que quanto maior a intensidade do medo a propensão dos indivíduos em realizar tais investimentos tende a aumentar (Chi-square = ,019).

¹⁴ As variáveis foram construídas a partir de nove itens relativos a diferentes situações onde existe a presença do medo: quando pensa na violência de um modo geral sente medo; procurou evitar pensar em violência; procurou evitar qualquer coisa que lembre situações de violência; procurou evitar ver programas de televisão que falassem sobre a violência; sonhou com situações de violência; procurou evitar conversar sobre violência com amigos e parentes; acordou no meio da noite pensando em situações de violência; teve dificuldade de dormir por medo da violência; teve dificuldades de se concentrar porque ficou pensando na violência.

Dado o forte crescimento da criminalidade e da violência presenciado nas últimas décadas, pode-se esperar que o efeito do medo do crime possa ter atuado como um importante impulsionador da demanda pelos investimentos em proteção. Tal efeito não se presencia apenas na presença direta do crime, mas também pela ampla exposição da população à forte presença da violência e do crime nos diversos meios de comunicação, seja nos jornais, no rádio ou na TV, assim como na conversa diária entre os cidadãos, em que o tema está cada vez mais presente.

2.1.3 Usos do espaço urbano e circulação nas grandes cidades

Além da preocupação diretamente relacionada ao crime, há outras evidências importantes de transformações sociais relacionadas com a expansão da segurança privada, como a ampliação dos espaços chamados de semi-públicos e dos condomínios residenciais, que criam demanda por provedores dos serviços particulares de proteção. Da mesma forma, nas décadas recentes verifica-se uma intensa especialização dos recursos e tecnologias de segurança utilizados nos centros industriais e comerciais, reformulando as tendências da segurança empresarial. Como decorrência desses processos sociais e urbanos, a segurança privada vem atender a demandas sociais existentes e cada vez mais comuns no mundo contemporâneo, assumindo em muitas localidades funções complementares com a segurança pública.

Ao mesmo tempo em que temos essa grande evolução na criminalidade, o contexto metropolitano passou por grandes transformações nas últimas décadas. Além do crescimento acelerado das periferias urbanas em meio a uma grande precariedade estrutural decorrente do processo de rápida urbanização, que se deu à margem de um desenvolvimento econômico capaz de sustentar esta crescente demanda populacional, desenvolveram-se nos grandes centros novos padrões de comércio, moradia, trabalho e lazer, verificados, como já observado, no surgimento em larga escala dos espaços privados abertos para o público. Além

desses espaços, nesse período há uma grande disseminação dos condomínios residenciais e centros comerciais, que requerem grande investimento privado em segurança.

Essas mudanças configuram a tendência das pessoas (principalmente no mundo democrático) gastarem atualmente mais tempo nos lugares protegidos por agências não-governamentais (shopping-centers, hipermercados, casas de apresentações e eventos diversos, universidades, danceterias e estádios esportivos) do que nos lugares em que o policiamento é público. Esse processo é desencadeado pela gradual substituição, nas grandes cidades, dos agrupamentos comunitários (em que as pessoas trabalhavam, estudavam, iam às compras e desfrutavam do lazer em um mesmo bairro ou em suas proximidades) para as metrópoles modernas, onde as áreas de moradia, negócios, indústrias e espaços de lazer estão dispersos, ligados pelas ruas da cidade por onde os automóveis percorrem diariamente grandes distâncias (Felson, 1987). O automóvel tem inclusive um papel central nesse processo, possibilitando a grande dispersão residencial metropolitana que pulveriza a organização comunitária dita ecológica, de forma que possamos falar nessa organização urbana como um resultado de uma “era do automóvel” (Felson, 1987, p. 136), com mais circulação, mais escolhas e conseqüentemente com mais oportunidades para a ocorrência de violência e ações criminosas.

Dentre os estudos voltados à compreensão do crime tendo essas novas perspectivas como pano de fundo, a abordagem das atividades de rotina de Cohen e Felson (1979) faz um importante deslocamento analítico ao focalizar o estudo do crime não mais nos aspectos pré-concebidos (características sócio-econômicas, demográficas e psicológicas, entre outras) que aumentam as probabilidades de uma pessoa se tornar criminosa, mas sim na organização espaço-temporal das atividades sociais que permitem transformar uma inclinação em uma ação. Mesmo com a proporção de ofensores ou alvos permanecendo estáveis em uma comunidade, mudanças nas atividades de rotina podem alterar a probabilidade de sua convergência no espaço e no tempo, criando mais

oportunidades para o crime ocorrer. Através de um longo estudo acerca da relação entre diferentes tipos de comportamento, usos do tempo e atividades em relação às ocorrências criminais, os autores demonstram a intrínseca relação entre a presença de três elementos centrais para a ocorrência do crime: um alvo preferencial, o predador e a ausência de um guardião capaz de evitar a ocorrência do delito, e como a ausência de um deles é suficiente para impedir que tal delito aconteça.

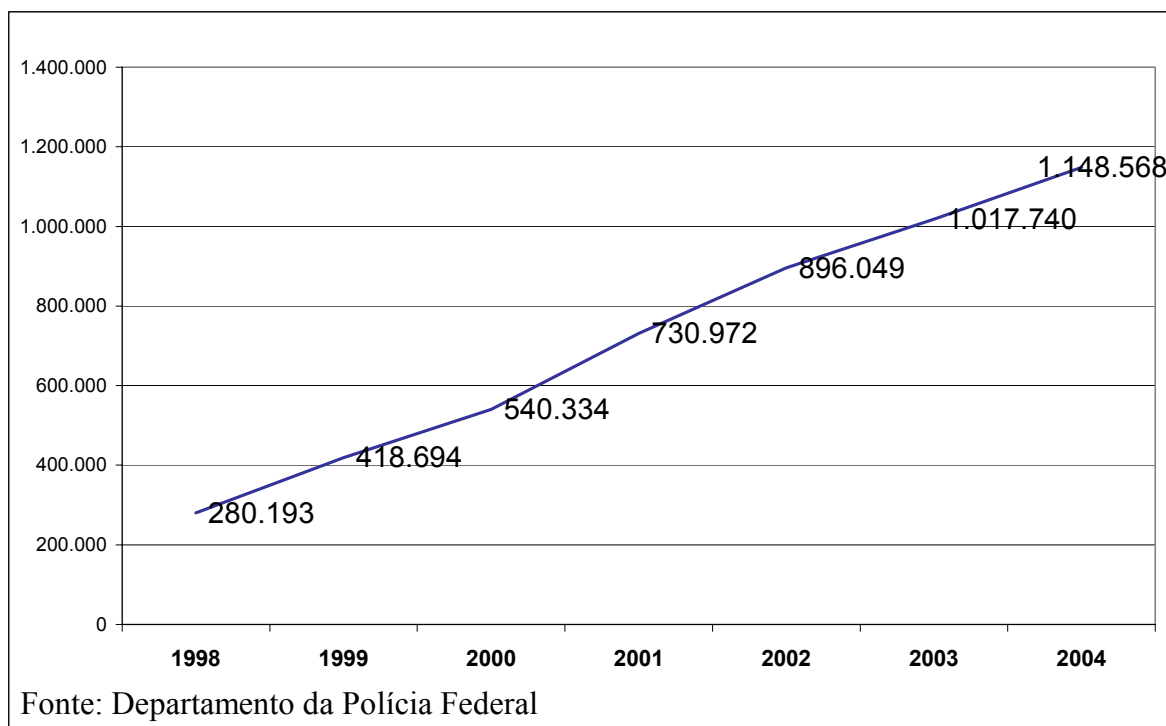
Focalizando a questão sob esse aspecto, os autores equacionam a forma com que novos espaços e modelos de vida social se relacionam com a criação das oportunidades para o crime em situações específicas (Cohen e Felson, 1979), bem como com as importantes inovações em estratégias de prevenção. Essas considerações acerca do novo panorama de processos e vida social, além de significarem uma importante descoberta no que tange ao campo das diferentes teorias criminológicas, nos ajudam a compreender as bases nas quais se dá, principalmente nas grandes cidades, a proliferação e procura pelos recursos privados de proteção.

2.2 Os números do mercado de segurança privada

A segurança privada cresceu linearmente no Brasil desde seu surgimento, tendo seu maior crescimento a partir dos anos 90, notado pelo número de empresas de vigilância, de vigias de rua e na disseminação de tecnologias voltadas à indústria da segurança eletrônica. De acordo com o Departamento de Polícia Federal, no final de 2004 havia no Brasil 1.148.568 vigilantes, 2.144 empresas de vigilância, 1.012 empresas de segurança orgânica e 293 empresas de transportes de valores oficialmente cadastradas no órgão, que é formalmente responsável pela autorização, fiscalização e controle do setor dos serviços privados de segurança

no país¹⁵. O número de vigilantes cadastrados multiplicou-se por quatro entre 1998 e 2004, saltando de 280.193 para os atuais 1.148.568¹⁶.

Gráfico 1. Evolução do número de vigilantes regularizados no Brasil

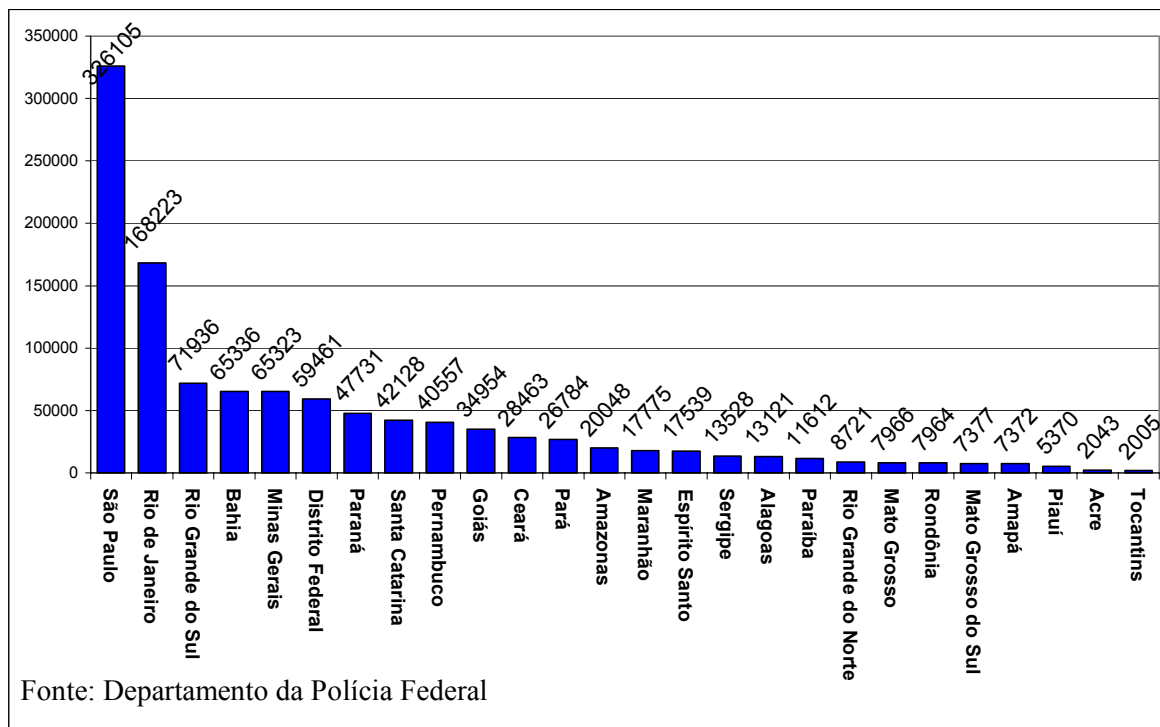


Observando a distribuição dos vigilantes pelos Estados, no ano de 2004, vemos que o Estado de São Paulo concentra o maior número desses vigilantes, 326.105 (29%), seguido do Rio de Janeiro, com 168.223 (15%) e do Rio Grande do Sul, com 71.936 (6,4). Juntos, estes três estados concentram pouco mais da metade dos vigilantes do país, somando mais de 566 mil.

¹⁵ Departamento de Polícia Federal – Relatório 2004 (disponível em <http://www.dpf.gov.br>).

¹⁶ Esses números correspondem apenas ao montante de empresas e vigilantes regularmente cadastrados, sendo praticamente impossível obtermos um número exato do contingente que atua no setor. Estimativas recentes feitas no Brasil apontam (apesar de haver uma grande controvérsia sobre esses números) que a segurança privada, entre legal e ilegal, chega a atingir hoje cerca de dois milhões de pessoas. A título de comparação, em dezembro de 2002, de acordo com o Ministério da Justiça, o contingente das forças públicas de segurança somadas atingiam 478.614 pessoas (361.034 policiais militares, 102.554 policiais civis, 8.014 policiais rodoviários federais e 7.012 policiais federais).

Gráfico 2. Distribuição dos vigilantes nos Estados brasileiros – 2004



Os números nacionais da disseminação da segurança privada apresentam aspectos interessantes, sobretudo com relação aos pressupostos de sua expansão. O Distrito Federal lidera por grande diferença a taxa de vigilantes por 100 mil habitantes, com 2605,6 seguido do Amapá com 1346,73. Curiosamente esses dois Estados têm também as maiores taxas de policiais (1.010,0 e 706,3 respectivamente). No Distrito Federal essa proporção pode ser creditada à grande quantidade de hotéis e a alta rotatividade de empresários e autoridades no cotidiano da capital federal. As altas taxas verificadas no Amapá também chamam a atenção, estando na frente de São Paulo e Rio de Janeiro, os dois Estados que possuem o maior número de vigilantes, que aparecem logo a seguir.

Tabela 2. Vigilantes e policiais no Brasil em 2004 – taxa por 100 mil habitantes

Estado	Ranking Vigilantes	vigilantes p/ 100 mil habitantes*	habitantes p/ vigilante	Ranking Policiais	Policiais p/ 100 000 habitantes*	Habitantes por Policial
Distrito Federal	1	2605,60	38,38	1	1.010,0	99,0
Amapá	2	1346,73	74,25	2	706,3	141,6
Rio de Janeiro	3	1106,46	90,38	12	308,0	324,7
São Paulo	4	818,84	122,12	14	294,1	340,0
Santa Catarina	5	729,59	137,06	17	277,7	360,2
Sergipe	6	699,27	143,01	8	324,9	307,8
Rio Grande do Sul	7	670,67	149,11	18	277,1	360,8
Amazonas	8	636,76	157,04	22	252,5	396,0
Goiás	9	634,58	157,59	6	329,1	329,1
Espírito Santo	10	523,24	191,12	10	321,3	311,3
Rondônia	11	509,83	196,14	5	355,3	281,5
Pernambuco	12	487,23	205,24	16	281,0	355,9
Bahia	13	477,53	209,41	24	241,4	414,2
Paraná	14	470,93	212,34	25	211,3	473,2
Alagoas	15	440,17	227,19	9	321,4	311,2
Pará	16	391,00	255,76	23	247,8	403,5
Roraima	17	366,59	272,78	3	589,5	169,6
Ceará	18	356,83	280,24	26	183,7	544,3
Minas Gerais	19	343,92	290,77	21	261,7	382,1
Mato Grosso do Sul	20	330,70	302,39	11	320,1	320,1
Acre	21	329,18	303,79	4	533,1	187,6
Paraíba	22	325,42	307,30	15	283,3	353,0
Maranhão	23	295,19	338,76	27	146,0	684,8
Rio Grande do Norte	24	294,42	339,65	13	301,1	332,1
Mato Grosso	25	289,76	345,11	20	262,3	262,3
Piauí	26	180,37	554,42	19	265,8	376,3
Tocantins	27	158,79	629,75	7	327,2	305,6
Brasil		617,27	162,00		282,3	354,2

Fonte: Criada a partir de informações do Departamento da Polícia Federal – DPF e Ministério da Justiça – MJ

* As taxas foram construídas com base nas estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (ano 2004)

Os estados que possuem maior diferença entre o número de vigilantes e o de policiais¹⁷ parecem ser justamente aqueles mais desenvolvidos social e economicamente, onde a formação de padrões de vida urbana marcados pelo uso de grandes áreas privadas de acesso público está mais presente, sobretudo em seus grandes centros. É interessante notar que em apenas cinco Estados da Federação há menos vigilantes do que policiais e em nove dos outros 22 Estados há mais de dois vigilantes para cada policial, proporção consideravelmente alta.

¹⁷ Para compor essa proporção o número de vigilantes foi dividido pelo número de policiais em cada estado.

No Rio de Janeiro, onde a diferença é a maior entre todas as unidades da Federação, há 3,6 vigilantes para cada policial. Essas diferenças regionais, sobretudo as grandes distâncias numéricas verificadas entre vigilantes e policiais, podem estar refletindo características bastante localizadas, uma vez que cada região possui particularidades de grande complexidade relativas ao contexto específico de cada região e a suas próprias dinâmicas do crime e de organização da vida social.

Tabela 3. Número de vigilantes por policial – Estados brasileiros

Estado	vigilantes / policiais	Total de vigilantes 2004	Total efetivo policial 2001
Rio de Janeiro	3,59	168223	44246
São Paulo	2,78	326105	108734
Santa Catarina	2,63	42128	14808
Distrito Federal	2,58	59461	20637
Amazonas	2,52	20048	7174
Rio Grande do Sul	2,42	71936	28211
Paraná	2,23	47731	20201
Sergipe	2,15	13528	5782
Maranhão	2,02	17775	8234
Bahia	1,98	65336	31548
Ceará	1,94	28463	13627
Goiás	1,93	34954	16438
Amapá	1,91	7372	3361
Pernambuco	1,73	40557	22228
Espírito Santo	1,63	17539	9937
Pará	1,58	26784	15338
Rondônia	1,44	7964	4895
Alagoas	1,37	13121	9056
Minas Gerais	1,31	65323	46673
Paraíba	1,15	11612	9736
Mato Grosso	1,10	7966	6552
Mato Grosso do Sul	1,03	7377	6642
Rio Grande do Norte	0,98	8721	8344
Piauí	0,68	5370	7550
Roraima	0,62	1400	1911
Acre	0,62	2043	2971
Tocantins	0,49	2005	3780
Brasil	2,19	1120842	478614

Fonte: Criada a partir de informações do Departamento da Polícia Federal – DPF e Ministério da Justiça – MJ

Os dados do DPF revelam outros números importantes: a emissão de Carteiras Nacionais de Vigilantes cresceu mais de 100 vezes desde 1999 (ano em que

foram criadas), com uma média anual de 80.656 novas carteiras emitidas por ano (ainda assim, o número total de 483.938 é menos da metade do total de vigilantes cadastrados). As empresas de segurança orgânica foram as que mais cresceram no período, 41%, enquanto os cursos de formação de vigilantes cresceram 24,5%, as empresas de vigilância 23% e as de transporte de valores 18%.

Tabela 4. Atividades e serviços desempenhados

Serviços Prestados pela Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Crescimento 1998-2004 (%)
VIGILANTES CADASTRADOS	280.193	418.694	540.334	730.972	896.049	1.017.740	1.148.568	309,92
CARTEIRAS NACIONAIS DE VIGILANTES EXPEDIDAS	-	4.427	62.273	248.915	303.809	392.274	483.938	10.831,51
EMPRESAS DE VIGILÂNCIA CADASTRADAS	1.740	1.502	1.368	1.431	1.555	1.792	2.144	23,21
EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES CADASTRADAS	248	251	236	256	273	309	293	18,14
CURSO DE FORMAÇÃO DE VIGILANTES CADASTRADOS	159	177	178	191	210	241	198	24,52
EMPRESAS DE SEGURANÇA ORGÂNICA REGISTRADAS	718	969	811	910	954	558	1.012	40,94
VEÍCULOS / CARROS FORTE CADASTRADOS	2.764	3.099	3.503	3.916	3.964	4.414	4.474	61,86
ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS CADASTRADOS	8.783	12.067	15.481	17.186	18.429	20.525	21.223	141,63
REVISÃO DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO	-	-	983	1.090	950	936	814	-17,19
ARMAS CADASTRADAS PELAS EMPRESAS	9137	6019	5.812	8.108	5.231	10.404	7.066	-22,66

Fonte: Departamento da Polícia Federal

O crescimento das empresas de vigilância, de transporte de valores e de segurança orgânica somadas foi de 27,45%, muito menor do que o crescimento do número de vigilantes cadastrados. Provavelmente, o que estamos verificando agora é uma tendência à estabilização do crescimento do número de empresas de segurança privada existentes, enquanto as empresas já estabelecidas continuam crescendo exponencialmente e contratando grande número de vigilantes.

Outro dado importante sobre a evolução do setor provém da análise da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD/IBGE, que contém informações sobre o perfil dos trabalhadores de todos os setores econômicos do país. O cadastro da PNAD contém informações tanto sobre a atividade quanto sobre a ocupação do trabalhador, sendo que a atividade refere-se à finalidade ou ramo do empreendimento e ocupação refere-se ao tipo de trabalho exercido pelo empregado na semana de referência. A atividade “vigilância e guarda” (cód. 543)

corresponde a uma série de categorias de empresas que oferecem serviços de segurança privada¹⁸, enquanto que as ocupações de “vigia” (cód. 843) e “vigilante” (cód. 869) correspondem a tipos de trabalhos que podem ou não pertencer à atividade 543 (por exemplo, alguém que esteja empregado como vigia em um restaurante ou em um bar estará classificado na ocupação 843, mas em um código correspondente a essa atividade do empreendimento).

De acordo com dados da PNAD de 2001, enquanto 97,8% dos “vigilantes” pertencem à atividade “vigilância e guarda”, ou seja, são funcionários das empresas de segurança, apenas 20,7% dos “vigias” estão na mesma categoria de atividade. A maioria desses funcionários contratados como “vigias”, 79,3%, foram contratados por empresas de outros ramos de atividades, como serviços públicos, comércio, outros serviços ou indústrias, onde provavelmente atuam como seguranças orgânicos (é importante não confundir as categorias da PNAD com as categorias oficiais do Departamento de Polícia Federal – DPF, para quem os vigias não existem).

Tabela 5. Distribuição das ocupações “vigia” e “vigilante” em relação a atividade “vigilância e guarda” – 2001

	“vigilante” (cód. 869)	“vigia” (cód. 843)
“vigilância e guarda” (cód. 543)	97,8%	20,7%
Outros	2,2%	79,3%

Fonte: Criada a partir de informações da PNAD/IBGE - 2001

Esses dados são importantes para ilustrar outra tendência significativa na evolução dos serviços de segurança. A comparação entre esses três momentos observados (1985, 1995 e 2001) mostra um crescimento significativamente maior dos funcionários empregados na atividade “vigilância e guarda” em relação aos vigias e vigilantes empregados em outras atividades, com crescimento de 112% entre 1985 e 1995 e de 43,1% entre 1995 e 2001, enquanto que os vigias e vigilantes cresceram 31% entre 1985 e 1995 e decresceram 8,3% entre 1995 e 2001.

¹⁸ Para uma definição mais precisa das categorias da PNAD ver Musumeci, 1998.

Tabela 6. Evolução do pessoal ocupado na atividade “vigilância e guarda” e nas ocupações “vigia” e “vigilante” – 1985, 1995 e 2001

	1985	1995	2001	Crescimento 1985-1995 (%)	Crescimento 1995-2001 (%)
Vigilância e Guarda (Atividade 543)	199.137	422.057	603.988	111,9	43,1
Vigias e Vigilantes de Outras Atividades	441.402	578.240	530.125	31,0	-8,3
Total	640.539	1.000.297	1.134.113	56,2	13,4

Fonte: Criada a partir de informações da PNAD/IBGE – 1985, 1995 e 2001

Como já apontava Musumeci (1998) em comparação realizada com os mesmos dados da PNAD para os anos de 1985 e 1995, essa mudança na proporção dos grupos provavelmente reflete o processo de terceirização do setor, com um crescimento substancial dos empregados nas empresas especializadas. Nota-se que em 1985 os vigilantes orgânicos (ou seja, os vigias e vigilantes empregados em outras atividades) eram mais do que o dobro dos vigilantes das empresas de segurança. Em 1995, apesar desses vigilantes continuarem a compor a maioria, os vigilantes das empresas já correspondem à cerca de 74% dos vigilantes orgânicos, e passam a ser a maioria em 2001, com a queda de 8,3% nos vigilantes orgânicos. Apesar desse crescimento dos vigilantes nas empresas de segurança, a desaceleração no contingente total no período também chama a atenção. Em 2001, o total desse contingente somado apresentou uma elevação de 13%, consideravelmente menor que a ocorrida entre 1985 e 1995, de 56%, diferença significativa para um mercado que está em franca expansão.

Outro aspecto importante a ser destacado é a conseqüente ampliação do faturamento do setor. De acordo com a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores - FENAVIST, estima-se que o faturamento das empresas de segurança esteja próximo a 12 bilhões de reais no Brasil. Somente no Estado de São Paulo, em 2003, esse faturamento foi estimado em 2,4 bilhões de reais, segundo o SESVESP.

Tabela 7. Faturamento das empresas: Brasil e São Paulo

<i>Faturamento</i>	
2002 (Brasil) ¹	R\$ 7,8 bilhões
2002 (SP) ¹	R\$ 2,2 bilhões
2003 (Brasil) ¹	R\$ 8,5 bilhões
2003 (SP) ¹	R\$ 2,4 bilhões
Estimativa 2005 (Brasil) ²	R\$ 11,8 bilhões

Fonte: ¹SESVESP ²FENAVIST

Junto a essa grande expansão do mercado de segurança, multiplicam-se as associações e sindicatos representativos das empresas e dos trabalhadores do setor, bem como as empresas especializadas na consultoria e elaboração de projetos para a gestão da segurança, que favorecem a comercialização de serviços e equipamentos. Aumentou também o número de veículos de divulgação dos produtos e serviços, como revistas, *sites* e eventos especializados sobre o assunto. Dentre esses eventos destaca-se a EXPOSEC – International Security Fair, feira anual realizada em São Paulo que serve de vitrine para as novas tecnologias e equipamentos de segurança, e que chega a contar com a participação de mais de 300 empresas nos três dias de exposições. Na tabela abaixo estão alguns dos principais órgãos representativos da categoria.

Tabela 8. Entidades representativas do setor da segurança Privada

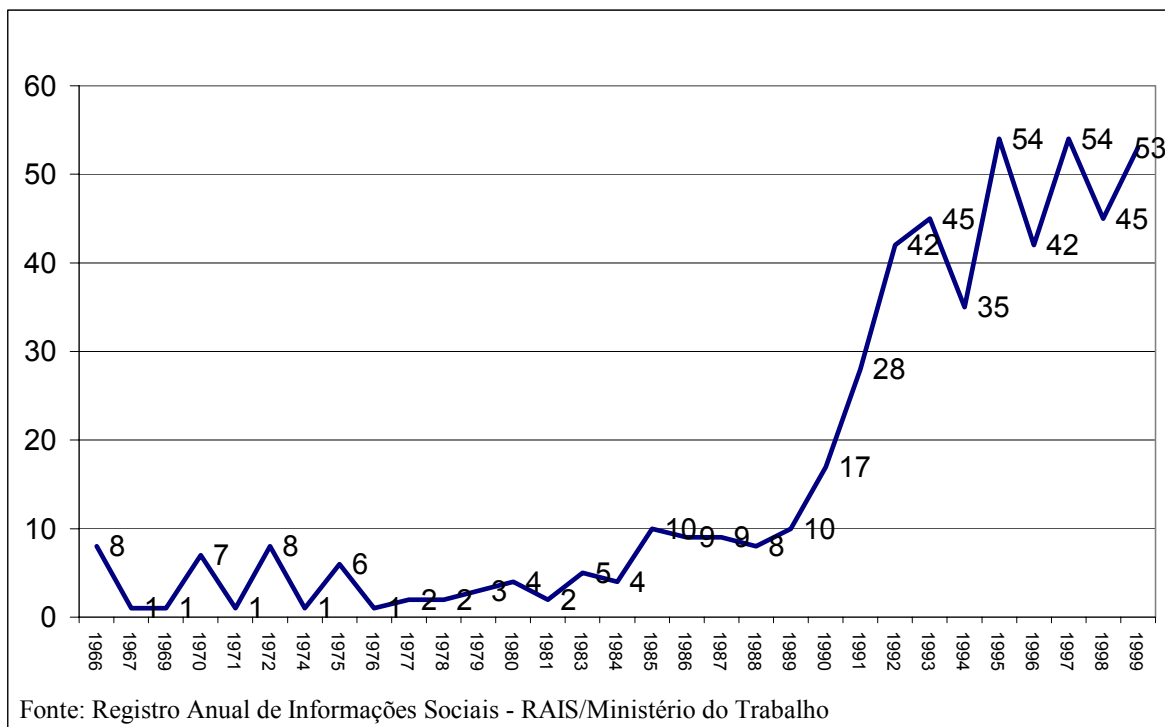
<i>Entidade</i>	<i>Sigla</i>	<i>Nível</i>
Associação Brasileira das Empresas de Sistemas Eletrônicos de Segurança	ABESE	Nacional
Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores	FENAVIST	Nacional
Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores	ABTV	Nacional
Confederação Nacional dos Empregados em Empresas de Vigilância, Transporte de Valores e Similares	CNTV	Nacional
Associação Brasileira das Empresas de Vigilância e Segurança	ABREVIS	Nacional
Associação Brasileira dos Cursos de Formação de vigilantes	ABCFAV	Nacional
Sindicato das Empresas de Segurança e Vigilância do Estado de São Paulo	SESVESP	estadual
Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Paraná	SINDESP-PR	estadual

2.2.1 O Mercado da Segurança Privada em São Paulo

Apesar de o objetivo aqui não ser aprofundarmos no universo mais específico das diferentes regiões, uma observação mais aproximada das características do dimensionamento do setor na cidade de São Paulo, que concentra parte considerável dos recursos de segurança, é importante para nos determos pormenorizadamente a alguns aspectos mais relevantes desta análise. Além dessa concentração, na região encontramos uma conjunção dos principais atributos que contribuíram para a expansão da segurança privada, como altos

índices de criminalidade, insegurança, mudanças no uso do espaço urbano e na circulação da população com relação às suas diferentes atividades (trabalho, estudo, lazer), que ajudaram a delinear os diferentes formatos em que a segurança privada atua hoje. O crescimento do número de empresas de segurança em São Paulo segue a tendência observada no resto do país. De acordo com a análise de informações do Registro Anual de Informações Sociais – RAIS¹⁹ havia na capital paulista, até o início de 2000, 523 empresas dos diferentes segmentos da segurança privada, sendo que cerca de 80% delas surgiram a partir de 1990, como vemos no gráfico abaixo.

Gráfico 3. Evolução do Número de Empresas de Segurança Privada em São Paulo



A maioria (78%) dessas empresas possuía até 99 funcionários, sendo a maior parte delas (46,8%) pequenas empresas de investigação e segurança pessoal com contingente de 0 a 4 funcionários. As empresas de médio e grande porte

¹⁹ O Registro Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho, recolhe anualmente os dados dos registros das empresas e estabelecimentos em todo o território nacional. As atividades relativas à segurança privada estão registradas pelo código da “Classificação Nacional de Atividades Econômicas” 74608: Atividades de investigação, vigilância e segurança.

somam 22%: 9,2% possuem de 100 a 499 funcionários e 12,8% (ou 67 empresas) mais de 500 funcionários. Vê-se que a concentração maciça dos vigilantes e demais funcionários das empresas de segurança está alocada em uma quantidade pequena de empresas de vigilância, a grande maioria já estando há mais tempo no mercado: 55,4% das empresas que possuíam mais de 500 funcionários e que ainda estão atuando surgiram até 1980 e a quase totalidade delas, 89,9%, começou a atuar até 1990.

Também merece destaque a concentração dos serviços de segurança por setor, de acordo com informações para São Paulo disponibilizados pelo SESVESP. Esses dados nos mostram que o setor empresarial concentra o maior volume de serviços de segurança no Estado: ao somarmos os bancos, órgãos públicos, indústrias e comércio em 2001, chegamos a 81% do total. Cerca de metade dos serviços, entre 1996 e 2001, estão alocados nas indústrias, enquanto de 10 a 15% estavam presentes nos bancos. A segurança nos condomínios diminuiu consideravelmente durante esse período, provavelmente grande parte deles tendo substituído os serviços regulares por clandestinos. Por outro lado, no comércio esses serviços passaram a serem muito requisitados, passando de inexistente em 1996 para 8% em 2001.

Tabela 9. Segurança Privada por setores – Estado de São Paulo

Atuação	1996	1998	2000	2001
Bancos	14%	10%	14%	15%
Órgãos Públicos	11%	16%	11%	10%
Indústrias	46%	44%	46%	48%
Condomínios	25%	19%	13%	10%
Comércio	0%	6%	8%	8%
Eventos	-	-	5%	5%
Outros	5%	6%	3%	4%

Fonte: SESVESP

Esses dados parecem contrariar a perspectiva da concentração dos serviços privados nas grandes residências e condomínios, ou seja, que a contratação da segurança privada é em sua maior parte realizada por indivíduos isoladamente.

Retomando a discussão dos estudos existentes, a maior parte da literatura sobre a segurança privada no Brasil, no que diz respeito aos fatores determinantes da procura pelos serviços de segurança, tende, em linhas gerais, a caracterizar a existência de uma tendência cada vez mais incisiva das classes mais abastadas ao isolamento da parcela mais pobre da sociedade. Mais especificamente, situados na ótica da precariedade institucional crônica com relação à segurança e ao crescimento do medo e da insegurança, qualifica-se esse isolamento das parcelas mais pobres, que se constituiriam, nesse cenário da presença freqüente do crime, numa ameaça constante às elites, como processos de “evitação” (Kowarick, 2001 e 2003) e de “enclausuramento” (Caldeira, 2000) daqueles que se sentem ameaçados pelos economicamente despossuídos. O uso dos recursos disponíveis para proteção, nessa visão, sugere haver cada vez maior procura por soluções individuais para a garantia da integridade frente à impotência do Estado em prover a segurança da sociedade e frente ao próprio medo “construído” pela mídia e por aqueles que têm a lucrar com o aumento da preocupação social com a proteção.

Ainda nessa visão, a proliferação dos “enclaves fortificados” analisados por Teresa Caldeira, que dá densidade analítica à moderna arquitetura da segurança das “ilhas de isolamento” - os grandes condomínios superprotegidos situados nos arredores das grandes cidades -, seriam o principal exemplo do movimento de autodefesa da vida privada com relação ao resto da cidade e sua vida pública (Caldeira, 2001). O que nos levaria, para Kowarick (2001) a um segundo momento, em que os movimentos de evitação, enclausuramento e autodefesa transformar-se-iam no repúdio e afastamento de determinados grupos sociais ou indivíduos, assinalando “uma condição que, cimentada nos alicerces da insegurança e do medo, já não conduz mais ao retraimento defensivo, mas à desqualificação ou destituição do outro, tido como diverso e adverso, como potencialmente ameaçador” (Kowarick, 2001, p. 23).

Entretanto, essas análises, que traçam com tintas fortes o significado de “enfrentamento” de certas camadas da população em relação a determinados

grupos sociais, desconsideram alguns pontos importantes que, mesmo estando presentes nos processos analisados de emancipação do crime e da insegurança, parecem terem passado despercebidos de uma visão mais apurada sobre a reação a tais processos pelos diferentes grupos da sociedade. Por um lado, retomando a distribuição dos recursos de segurança por setores de atividade e alguns pontos já destacados anteriormente relativos aos pressupostos da expansão da segurança privada, vê-se que a alocação dos recursos de segurança das empresas registradas parece estar disposta, sobretudo, nos espaços e setores corporativos onde se pressupõe ter havido crescimento das investidas relativas a ações criminosas, além de uma maior conscientização dos proprietários acerca do impacto das perdas materiais sobre o faturamento das companhias, conscientização essa que também foi motivada por estratégias de *marketing* sobre as empresas para a adoção de metodologias para a proteção de riscos.

Por outro lado, a generalização, pelos estudiosos, da caracterização desse processo em grande escala do enclausuramento e evitação das classes média e alta parece estar moldada por um certo exagero nos seus contornos. Certamente há outros investimentos em segurança que atendem comunidades específicas e que não estão presentes no cômputo dos vigilantes regulares, como os vigilantes autônomos²⁰ e a segurança fornecida ilegalmente (através do “bico” policial e das empresas clandestinas), havendo de fato atitudes urbanas de aparelhamento contra o perigo potencial do crime, a chamada “arquitetura do medo”, e casos de procura extremada por proteção contra o risco, com a utilização simultânea de diversos recursos de segurança em residências. Porém os mais pobres também utilizam recursos para sua proteção, como grades, trancas e alarmes, e mesmo nos bairros periféricos encontramos condomínios fechados (ou mesmo ruas ilegalmente fechadas) e pessoal remunerado para fazer ronda e vigilância, demonstrando o caráter amplo que a adesão à busca por recursos de proteção tomou em grandes centros como a cidade de São Paulo, onde todos parecem ter, em alguma medida, as atenções voltadas para o problema.

²⁰ A questão dos vigilantes autônomos (os “vigias de rua”) será retomada mais adiante, quando for abordada a discussão acerca de sua regulação.

Em pesquisa de vitimização realizada em 2003 pelo Instituto Futuro Brasil – IFB com 5.000 moradores da capital paulista, foi perguntado aos entrevistados se no ano de 2002 havia sido realizado algum investimento em equipamentos de segurança no domicílio, como grades, trancas especiais, sistema de alarme, compra de armas ou aquisição e treinamento de cães de guarda. Em média 5,6% das residências haviam realizado algum tipo de investimento em segurança, proporção que chega a atingir 10,5% na classe A e cai para apenas 1,6% na classe E.

Tabela 10. Relação entre investimento em recursos de segurança e classe social em São Paulo – 2003

	<i>Classe A</i>	<i>Classe B</i>	<i>Classe C</i>	<i>Classe D</i>	<i>Classe E</i>	<i>Total</i>	<i>Chi-Square</i>	<i>Sig.</i>
Sim	10,5	7,1	4,9	2,9	1,6	5,6	52,56	,000
Não	89,5	92,9	95,1	97,1	98,4	94,4		

Fonte: Criada a partir de informações da Pesquisa de Vitimização do IFB

Apesar da diferença significativa entre as classes nota-se que a preocupação com a segurança está presente em todos os grupos, sendo plausível supor que essa diferença inferida esteja representando a desigualdade na distribuição de recursos econômicos de uma forma geral, uma vez que a preocupação com a violência está presente de forma equivalente entre as classes sociais, como vemos na tabela seguinte. As classes sociais se distribuem de forma uniforme em relação às variáveis de intensidade do medo construídas a partir de índices da pesquisa de vitimização²¹, mostrando que em todas as classes o medo está presente com intensidade muito similar.

Tabela 11. Intensidade do medo por classe social em São Paulo – 2003

	<i>Classe A</i>	<i>Classe B</i>	<i>Classe C</i>	<i>Classe D</i>	<i>Classe E</i>	<i>Total</i>
Baixa Intensidade	14,0	15,5	13,1	13,3	11,9	13,9
Média Intensidade	45,3	45,5	45,9	44,3	48,6	45,4
Alta Intensidade	40,6	39,0	41,0	42,4	39,4	40,6

Fonte: Criada a partir de informações da Pesquisa de Vitimização do IFB

²¹As variáveis sobre intensidade da violência utilizadas nesta tabela são as mesmas da tabela 1 (p. 35).

Tabela 12. Valor médio investido em recursos de segurança por residência em São Paulo, em relação à classe social – 2003

	<i>Mean (R\$)</i>	<i>Total (R\$)</i>	<i>N</i>
Classe A	58,97	31123,40	528
Classe B	25,34	38354,15	1514
Classe C	18,38	30166,40	1641
Classe D	11,78	13988,62	1188
Classe E	3,33	430,62	129
Total	22,81	114049,5	5000

Fonte: Criada a partir de informações da Pesquisa de Vitimização do IFB

Setores da sociedade são de fato consumidores de recursos de segurança só acessíveis a parcelas diminutas da população, como a utilização de escoltas e seguranças particulares que podemos encontrar nos bairros de classe média alta. Muitos cidadãos parecem levar ao extremo a defesa contra a ameaça do crime, sendo evidentemente difícil analisarmos até que ponto tais atitudes correspondem ao nível de ameaça representada, dado o alto grau de subjetividade presente na percepção de uma ameaça. Porém esses recursos são efetivamente artifícios consumidos por uma parcela consideravelmente pequena da população das grandes cidades. Como mostra uma outra pesquisa de vitimização, realizada em 2002 pelo ILANUD em parceria com a Fundação Instituto de Administração - FIA/USP em quatro capitais brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife), a maior parte dos entrevistados, quando indagados acerca do uso de determinados equipamentos de segurança, afirma utilizar recursos simples, como “janelas especiais ou portas gradeadas” (25%), “grade alta” (22%), “um cão de guarda” (20%) ou “fechaduras especiais para a porta” (16%). Entre os vigias e guardas de segurança, que são essencialmente os vigilantes autônomos conhecidos como vigias de rua, notamos as maiores diferenças entre os grupos de renda. Por fim, equipamentos mais sofisticados, como circuitos de televisão, vigilantes, revólver e mesmo portões eletrônicos, grades e muros, somados, não atingem 1% do total.

Tabela 13. Recursos para segurança por faixa de renda nas residências de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife - 2002

<i>Recurso utilizado</i>	<i>Renda familiar (R\$)</i>				<i>Total</i>
	<i>Até 400,00</i>	<i>401,00/ 800,00</i>	<i>801,00/ 1.600,00</i>	<i>> 1.600,00</i>	
Janelas especiais ou portas gradeadas	22%	21%	28%	33%	25%
Grade alta ou	14%	22%	22%	29%	22%
Um cão de guarda	19%	17%	20%	22%	20%
Fechaduras especiais para a porta	9%	11%	19%	26%	16%
Um vigia ou guarda de segurança	3%	6%	17%	25%	13%
Um esquema de fiscalização de Vizinhança	8%	8%	11%	8%	9%
Alarme	2%	1%	5%	8%	4%
Cadeado	1%	1%	*%	-	1%
Seguro	*%	1%	*%	2%	1%
Outros	1%	1%	*%	1%	1%
Revólver; Circuito Fechado de Televisão (CFTV); Portão eletrônico; Vigilante; Ferrolho; Grade; Muro; Portão de chapa	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%

Fonte: Criada a partir de informações da Pesquisa de Vitimização da FIA/ILANUD - 2002

Dessa forma, não obstante o fato de que indubitavelmente há um processo de ampliação do medo da violência e de proteção contra o crime, devemos considerar que o crescimento dos serviços de segurança privada ocorre principalmente pela demanda corporativa, e que os recursos individuais, que também estão sendo consumidos em maior escala, crescem nas diversas classes sociais de acordo com suas possibilidades de aquisição de bens. Apesar de não serem conclusivos sobre essas questões, esses dados apontam para novas perspectivas possíveis com relação ao tema, indicando que, ao invés de uma movimentação das elites no sentido de isolar-se das classes mais pobres, o que de fato parece ocorrer é uma tendência de todos os grupos sociais a se proteger mais intensamente do crime. Mesmo os grandes condomínios residenciais existentes nos subúrbios, que têm na segurança um de seus principais atributos, como já havia demonstrado Caldeira (2000) na mudança de estilo dos anúncios publicitários veiculados em jornais, não significam necessariamente que sua procura esteja relacionada com a proteção contra o crime ou contra os pobres.

2.2.2 Tendências na segurança empresarial

O desenvolvimento da segurança no setor empresarial, que é hoje a principal demanda existente na segurança privada, também revela a tendência aos crescentes incentivos ao mercado de proteção. De acordo com uma pesquisa sobre a vitimização em empresas de médio e grande porte realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP em 2003²², 65,3% das empresas foi vítima, pelo menos uma vez, de algum tipo de delito no ano de 2002. A percepção geral da maioria das empresas é de que os delitos têm se mantido estáveis, na própria empresa, nos últimos três anos (61% das empresas), sendo que apenas 17,4% delas consideram que os delitos têm aumentado nos últimos três anos. Não obstante a isso, a maior parte das empresas (56,4%) relatou que os investimentos na segurança têm aumentado nos últimos anos, e para 67,1% os investimentos na área da segurança deverão aumentar nos próximos 3 a 5 anos.

Esses dados corroboram a percepção de que o aumento da preocupação com a segurança e dos investimentos são mais complexos do que sua relação direta com a incidência da criminalidade, sendo influenciado por outros fatores de difícil mensuração, como a influência dos meios de comunicação e as perdas financeiras representada pelos delitos. Essas relações ficam mais claras quando comparamos a prevalência dos delitos estudados com a gravidade representada por cada um deles para as empresas. O roubo/ furto de carga é o delito apontado como mais grave pelas empresas, apesar de figurar como o quarto delito de maior prevalência. Na tendência inversa, o furto cometido por estranhos, que é o delito de maior prevalência (43,9% das empresas entrevistadas relataram ter sofrido esse tipo de delito em 2002), cai para a quarta posição de gravidade, certamente por representar menor impacto financeiro para a empresa em relação a outros crimes.

²² Pesquisa de Vitimização Empresarial realizada pela Senasp / Brasileiro em 2003, com o objetivo de identificar o perfil da criminalidade e as características da área de segurança em empresas brasileiras de médio porte (100 a 500 funcionários) e grande porte (mais de 500), em que foram estudados os seguintes delitos relativos ao ambiente empresarial: roubo; roubo / furto de carga; roubo / furto de veículo; roubo com violação do domicílio; latrocínio; furto cometido por estranhos; furto cometido por funcionários; furto cometido por clientes; fraude; seqüestros relâmpago e extorsivo; vandalismo e crimes de ordem interpessoal, como as agressões e lesões corporais.

Tabela 14. Prevalência dos delitos no ano de 2002 e crime apontado como o mais grave para as empresas no ano de 2002

Delito	Ranking ocorrência	Ocorrência %	Ranking gravidade	Gravidade %
Furto cometido por estranhos	1	43,90	4	10,13
Furto cometido por funcionários	2	39,00	2	20,26
Roubo	3	27,60	3	13,22
Roubo/ furto de carga	4	22,20	1	21,15
Roubo/ furto de veículo	5	22,20	6	6,17
Vandalismo	6	21,10	8	3,96
Roubo com violação de domicílio	7	19,90	5	11,89
Furto cometido por clientes	8	11,70	10	2,20
Agressões/ lesões	9	9,40	11	1,32
Fraude	10	8,50	7	5,29
Seqüestro relâmpago	11	2,30	9	3,96
Latrocínio	12	1,10	12	0,44

Fonte: Pesquisa de Vitimização Empresarial – 2003 - Brasileiro / Senasp

Mesmo com essas importantes diferenças nota-se que, nos demais delitos, ambas as posições são bastante próximas, sugerindo certa correspondência entre a gravidade e a prevalência inferida. Talvez pudéssemos ainda destacar a fraude, que sobe da décima posição em prevalência para a sétima em gravidade, e os crimes cometidos por funcionários, que prevalecem em segundo nos dois itens. Ambos os crimes representam uma grave ameaça para as empresas, pela fragilidade a que se vêem expostas no seu próprio ambiente interno e pelo risco de comprometimento da sua imagem frente aos clientes. Os delitos cometidos por funcionários, cuja prevalência reportada tende a ser alta em diferentes países onde pesquisas com metodologia semelhante foram desenvolvidas²³ (Naudé, 1999), tendem a amplificar a necessidade de controle e vigilância do ambiente interno das corporações.

A preocupação com a segurança é evidenciada ainda por outros dados: em 2002 94,4% das empresas estudadas possuíam seguro (cobertura total ou parcial)

²³ A metodologia da Pesquisa de Vitimização Empresarial foi desenvolvida pelo UNICRI (United Nations International Crime and Justice Research Institute), órgão da Organização das Nações Unidas – ONU voltado exclusivamente à questão da criminalidade, dentro do programa International Crime Business Survey – ICBS, similar ao International Crime Victimization Survey – ICVS realizado desde 1989 em diversos países.

contra perdas e danos causados por delitos, e 69,1% das empresas possuíam uma estrutura ou departamento próprio de segurança em suas instalações. Com relação ao perfil do setor de segurança, as empresas estudadas organizavam-se de forma bastante diversificada quanto à composição de sua estrutura interna. No entanto, ao serem observados os diferentes tipos de serviços comuns às empresas, nota-se alguns padrões importantes nesta organização. A tabela abaixo mostra uma listagem dos recursos para a segurança mais presentes. Nas porcentagens apresentadas na coluna estão somados os três formatos com que os serviços aparecem nas empresas: internamente, terceirizado ou em uma combinação entre essas formas.

Tabela 15. Recursos de segurança utilizados pelas empresas

Recurso	Possui o serviço
Seleção em pré-contratação	98,8
Segurança de computadores e redes	94,3
Vigilância /Investigações	92,9
Planejamento de emergência e contingência	90,6
Integração de sistemas de segurança	90,4
Monitoramento de alarmes	90,4
Resposta a alarmes	90,1
Investigações sobre funcionários	89,8
Projeto de engenharia de equipamentos de segurança	87,5
Gerenciamento de crises e respostas	86,6
Agentes de segurança	80,6
Investigação de dívidas	76,0
Segurança em eventos especiais	74,3
Programas anti-drogas	67,4
Segurança em logística e cargas	67,1
Serviços de patrulha	66,8
Proteção de executivos	60,9
Avaliação de riscos internacionais	57,3

Fonte: Pesquisa de Vitimização Empresarial – 2003 - Brasiliiano / Senasp

Os serviços mais comuns geridos internamente são os programas relacionados à vigilância, investigações e segurança eletrônica (monitoramento de alarmes e integração de sistemas de segurança). Entre os serviços terceirizados, os mais presentes são os agentes de segurança, apontados por 46%, seguidos dos serviços de vigilância/ investigações, que estão entre os mais presentes nas

empresas (apenas 7,1% declararam não ter o serviço), com 41,5% e os serviços de patrulha, 40,3%. Muitas empresas também têm aderido ao sistema chamado de “quarteirização”, em que uma outra empresa é responsável pela administração e operacionalização de contratos com os fornecedores e prestadores de serviços.

Por fim, se a tendência de crescimento dos investimentos em segurança aparentemente não reflete a preocupação com o crime na mesma medida em que estes ocorrem, tampouco parecem refletir falhas no sistema de justiça criminal, ao contrário do que afirma boa parte da literatura. Ao menos no que diz respeito a esse universo empresarial estudado, a tese de que a segurança empresarial atua nas brechas deixadas pelo poder público não parece ser explicação convincente para a sua expansão. A maior parte dos delitos de que as empresas têm conhecimento são denunciados (84,5%), e entre as empresas atendidas pela polícia, 60,5% se sentiram satisfeitas com o serviço prestado.

III A REGULAÇÃO DO MERCADO DA SEGURANÇA

Problemática da Regulação
A política regulatória da segurança em diferentes contextos
Características dos centros urbanos de alguns países de acordo com a literatura
(EUA / Canadá / França / Espanha / Portugal).

3.1 Aspectos gerais da política regulatória da segurança privada

O modelo regulatório específico dos serviços de segurança tem se organizado, de uma forma geral, diretamente pelos governos, sendo conduzido por algum órgão ou departamento da burocracia executiva (há exceções, como por exemplo na Inglaterra, onde funciona um sistema de auto-regulação por arranjos corporativos entre as empresas do setor). Geralmente este órgão é um departamento específico da área da Justiça ou Segurança do país, ou ainda o Ministério do Interior. Apesar da importância da questão da regulação para as instituições políticas, a maior parte dessa literatura têm sido elaborada pelas ciências econômicas, sendo escassa a contribuição da ciência política nessa área (Melo, 2000), cujos estudos são importantes para elucidar a dinâmica dos agentes interessados na política para os diversos setores econômicos, a partir da regulação vigente e da ação de cada ator em função dos constrangimentos institucionais.

O debate sobre a política regulatória tornou-se mais acirrado, sobretudo em função do processo de delegação da autoridade da regulação para agências executivas autônomas com relação ao Estado, processo que tomou forma nos Estados Unidos nas décadas de 80 e 90 e que se disseminou também em alguns países europeus. Tal processo deve ser pensado à luz da reorientação da economia no sentido da internacionalização dos mercados, da globalização e da diminuição do papel do Estado no domínio econômico, no sentido de ampliação da liberdade de concorrência e de passagem do modelo de regulação de Estado para

a regulação de mercados. Durante esse período o que mais se discutiu foram os riscos para a atividade econômica com o menor controle estatal sobre o processo regulatório, onde a principal preocupação reside no fato de que os interesses deixem de competir numa arena dominada pelos partidos, onde o acesso é teoricamente maior, para comporem o “mundo de sombras dos poderosos lobistas, dispendiosos advogados e manipuladores especializados” (Wilson, 1982, p. IX), em que pequenos e poderosos grupos dominem o poder regulatório em função de seus interesses, desequilibrando a estabilidade da competição econômica e gerando o próprio descrédito da sociedade.

Não obstante a possibilidade de dominação do processo regulatório, o risco desse tipo de clientelismo (conhecido como “teoria da captura”) não se restringe ao setor empresarial, pois na competição por interesses específicos onde benefícios significativos estão em jogo os atores interessados de todas as esferas pressionam em função de seus prováveis ganhos. Nesse sentido nada garante que tal poder decisório não leve os agentes da organização estatal a exercer o mesmo clientelismo dos grupos corporativos, o que torna o debate sobre a forma menos arriscada e mais eficiente de regulação dos setores da economia algo mais complexo. As diferentes teorias regulatórias, de forma geral, preocupam-se exatamente com essa desproporção entre as partes envolvidas na regulação, em que grupos numerosos podem sair abertamente desfavorecidos.

Na questão específica da segurança nossa intenção é averiguar em que medida estes riscos regulatórios relacionam-se à problemática de normatizar o setor de forma eficiente e garantir o controle das atividades e o funcionamento das funções fiscalizatórias. Por outro lado, é necessário saber que atores atuam em relação a esses interesses e que impacto eles têm nas diferentes questões envolvidas. Nesse sentido deve-se ter claro que em nenhum contexto poderíamos classificar a presença da segurança privada como privatização dos serviços públicos, pois a rigor não se trata nem da passagem de uma determinada estrutura institucional de mãos privadas para públicas, seja pela venda de um órgão ou pelo abandono de atividades exercidas pelo Estado, nem de contratação de empresas para ocupar

determinadas funções anteriormente arcadas pelo setor público (embora eventualmente o Estado contrate serviços privados de proteção). Como destacamos, há demandas específicas que impulsionam esse mercado, e motivações específicas que requerem sua regulamentação.

Numa perspectiva possível, entende-se que a estrutura de incentivos que produzem os resultados racionais do ponto de vista coletivo, tal como visualizada pelas teorias neo-institucionalistas, modificam a ação dos atores envolvidos, que agem visando a maximização dos resultados possíveis de acordo com os custos e benefícios que estão em jogo no processo regulatório de determinada atividade (Melo, 2000). Se, como no caso da segurança privada, o órgão regulador é um departamento do próprio governo, os reguladores farão a regulação de acordo com os ganhos políticos (e mesmo econômicos) que eles calculam que possa haver no estabelecimento de mudanças no ordenamento jurídico da atividade. Melhorias na formação e ampliação da escolaridade dos vigilantes, por exemplo, são desejáveis socialmente (justificando-se sob o ponto de vista da regulação social), mas representam um alto custo para as empresas, que barganham e se organizam corporativamente para impor as regras que lhes sejam favoráveis.

Por outro lado, as empresas pressionam os órgãos com finalidades específicas, como por exemplo na fiscalização eficiente das empresas ilegais, que comprometem o seu negócio. Uma fiscalização eficiente e com acompanhamento constante, por outro lado, levaria a um grande investimento por parte da burocracia pública, de forma que devem ser pesados os custos econômicos da medida e seus custos políticos em relação à responsabilidade pública pela segurança.

Os serviços de segurança desenvolvem-se com algumas características particulares, que têm como um aspecto central o fato dos objetivos serem sempre definidos pelo contratante e seus interesses privados. Assim, ao contrário do julgamento com base no interesse público pelo sistema de justiça criminal, o comportamento é julgado pela relação que manteve com os interesses particulares

do cliente, independente de estar ou não em causa qualquer tipo de padrão moral instituído. Nesse sentido, deve-se destacar que a legitimidade da autorização da segurança privada deve ser compreendida a partir de duas vertentes complementares essenciais, uma vertente a que se poderia chamar de “autoridade moral”, que deriva essencialmente da autoridade que os particulares têm para defender as suas propriedades, autoridade essa que é delegada na segurança privada e a vertente da “autoridade formal”, que deriva das competências atribuídas por lei a essa atividade (Ribeiro, 1999, Sarre, 2002). Assim, a legitimidade da segurança privada acaba por assentar numa espécie de delegação de autoridade, onde o proprietário delega o poder legítimo que detém sobre sua propriedade para que os agentes particulares de segurança o exerçam.

Outra característica que deve ser observada mais detidamente é o caráter particular das sanções empregadas na segurança privada. Uma das importantes distinções entre as forças públicas e privadas de segurança é, como já dissemos, a vocação das segundas em orientar-se pela lógica da prevenção de perdas, preocupando-se mais com o interesse e proteção da vítima do que com a penalização dos infratores. A lógica da punição não pertence, ao menos em teoria, à prática dos vigilantes, não havendo interesse com a preservação da ordem que não seja aquela estabelecida privadamente por contrato. No entanto, os vigilantes impõem outros tipos de sanção que defendem os interesses a que servem, sendo importante fazer uma diferenciação entre elas. Enquanto às forças públicas cabe a tarefa de banir por encarceramento, com base na concepção de comportamento ilegal que tenha, pela natureza da ação, desafiado o interesse público instituído, na segurança privada o banimento é exercido com base no comportamento “desviante”, por desordem ou prevenção de riscos, buscando evitar situações indesejáveis para o contratante, independente de tratar-se de comportamentos à margem da lei.

Assim, não obstante privilegiar a prevenção, a segurança privada também aplica algumas sanções, entre as quais as mais presentes são o impedimento à entrada de desconhecidos em propriedade particular e o procedimento das revistas e

requisição de documentos, que são realizadas de acordo com o interesse do contratante. Se por um lado à presença de vigilantes em determinados espaços pode contribuir com a redução e a prevenção do crime e de conflitos indesejáveis, por outro é inevitável indagarmos até que ponto vai o poder das forças privadas no controle dos cidadãos e sobre as conseqüências de eventuais abusos de força e autoridade por parte dessas forças.

Os vigilantes não prendem, porém andam armados, com uniformes similares aos dos policiais e também exercem vigilância, o que pode confundir a população acerca do poder atribuído a esses profissionais. As revistas só podem ocorrer legalmente, em grande parte dos países, sob autorização judiciária, quando houver indícios da existência de objetos relacionados a algum crime ou que possam servir de prova, ocultados por alguma pessoa, não havendo de fato qualquer norma específica que habilite os elementos da segurança privada fazê-la. Por outro lado também não há nenhum impedimento legal que impeça os seguranças de solicitar às pessoas que façam a revista ou para mostrarem o conteúdo de sacos ou carteiras, por exemplo nas entradas dos hipermercados, boates estádios esportivos ou eventos diversos, reservando-se a estas o poder de decisão”²⁴ (Ribeiro, 1999). Ou seja, as pessoas que são solicitadas tem sempre o direito de não se identificarem ou não permitirem a revista, porém tal direito de opção significa poder usufruir ou renunciar aos serviços que a entidade privada presta.

Como a maioria das pessoas não conhece as leis, quando solicitadas a se identificar tendem a atender ao pedido, muitas vezes intimidadas pelo uniforme dos agentes privados, que os leva a crer que estes possuem alguma autoridade legal (Ribeiro, 1999; Sarre, 2002). Mais do que isso, uma vez que os agentes de segurança adquiram pelos proprietários ao qual prestam serviços o direito de, em suas propriedades, vestirem uniformes, realizarem revistas (desde que com

²⁴ Essa situação mudou recentemente em Portugal, com o Decreto-Lei de 11 de dezembro de 2003, que autoriza que “em determinados casos e no controlo de acessos, o pessoal de vigilância pode efetuar revistas de prevenção e segurança com o estrito objetivo de impedir a introdução de objetos ou substâncias proibidas ou susceptíveis de provocar atos de violência”.

consentimento das pessoas), utilizarem sofisticados equipamentos de vigilância e portarem armas é muito pouco provável que se acredite que esses guardas privados não tenham os mesmos poderes que os policiais públicos, mesmo afirmando-se que esse poder se ampare mais no fato do que na lei. Essa situação sugere que deveria haver um esclarecimento maior sobre as ações dos agentes, como existe, por exemplo, na Austrália (*Commercial and Private Agents Act 1986*, proclamado em 1989).

Por fim é importante deixar claro que em qualquer situação que o profissional da segurança extrapole as condições a ele estabelecidas, tais como ao expulsar um indivíduo de determinado ambiente ou proceder a uma detenção privada, ele está sujeito às penalidades previstas por lei, por exemplo como falso aprisionamento ou agressão.

Essas características levam ao questionamento da forma como se dá a legitimação social da segurança privada, dada pela associação entre segurança privada e propriedade privada. Se por um lado, no decorrer do desenvolvimento das instituições modernas de justiça pública (durante o séc. XIX), envolvendo necessariamente autoridade e poderes de polícia, foi-se requerendo ação legislativa e acompanhamento constante desta através do debate público, o desenvolvimento da segurança privada não gerou grande interesse da sociedade, principalmente porque a autoridade da segurança privada não está amparada essencialmente nos poderes excepcionais que derivam da organização do Estado, mas principalmente pelos poderes ordinários e privilégios dos proprietários em controlar o acesso e o uso dessas propriedades.

Os agentes de segurança autorizados por contrato pelos proprietários não possuem nenhum privilégio ou situação especial por sua condição profissional, salvo algumas exceções (por exemplo, o direito à prisão especial concedido no Brasil), configurando-se juridicamente idênticos aos cidadãos comuns. Isso é realidade na maioria das localidades. Na prática, entretanto, essa situação de igualdade jurídica não ocorre necessariamente de acordo com as atribuições

legais correspondentes, não estando claras para o público as condições jurídicas estabelecidas, sobretudo quando guardas privados atribuem a si próprios poderes superiores aos que possuem. Os contratantes, por outro lado, além de procurar assegurar que os seus interesses como potenciais vítimas são prioritários, procuram evitar que os seus problemas sejam resolvidos no sistema de justiça formal, em que as empresas teriam um custo muito maior de tempo, trabalho e preocupações.

Talvez um dos principais problemas que se verifica na contemporaneidade seja a ampliação dos espaços privados de acesso público (ou semi-públicos). Como em muitas indústrias, instituições privadas e outros setores da sociedade, os proprietários desses espaços desejam ter segurança em tempo integral, o que é obviamente impossível para o poder público, transcendendo suas obrigações. Apesar da jurisdição legal desses espaços ser da polícia, trata-se da satisfação de uma demanda especializada por segurança que só pode ser atendida privadamente.

A alocação da segurança nos shopping-centers, shows, casas noturnas e outros eventos, hipermercados e grandes superfícies comerciais resulta em alguns constrangimentos adicionais aos cidadãos, não obstante suas comodidades. A frequência a esses espaços evidentemente não é obrigatória nem indispensável, no entanto, sobretudo pelas múltiplas vantagens dadas pela concentração de uma grande diversidade de serviços e atividades diversas, certamente tem ampliado o número de pessoas presentes diariamente nesses locais, público que se vê sujeito às regras estabelecidas pelo seu proprietário para o controle do estabelecimento.

Há ainda muitas outras razões para se ressaltar a questão do *accountability* dos serviços de segurança, de acordo com South (1994): “má conduta e deturpação, uso excessivo da força, falso aprisionamento, confissões forçadas, uso ilegal da força letal e de dispositivos de vigilância e da possibilidade do uso de ‘coerção econômica’ na armação da justiça privada”.

Além das práticas descritas e da questão do *accountability*, a regulação dos serviços de segurança deve se deparar com alguns temas específicos que formam o espectro da atividade, e que são comuns aos diferentes contextos aventados na literatura:

- Registro das companhias, envolvendo o licenciamento das firmas de segurança e dos trabalhadores;
- Educação e treinamento;
- Uniforme e identificação visual;
- Uso de armas de fogo;
- Fiscalização dos serviços.

3.2 Modelos de Regulação

A forma como se dá a autorização dos serviços privados de segurança nos remete ao caráter semi-autônomo que essa atividade tem em relação ao poder do Estado. Os serviços de segurança privada podem ser vistos como um “híbrido”, por não serem um tipo “comum” de atividades de serviços, uma vez que, não obstante pertencer ao campo dos serviços, tem implicações diretas para a ordem pública e a manutenção da paz, situação que acaba por conferir a essa atividade um *status* ainda não claramente definido. Atualmente, a atividade de segurança privada é regulamentada, na maioria dos países, por uma instância federal responsável pela gestão da Justiça e/ou Segurança e que funciona ao mesmo tempo como órgão regulador e fiscalizador da atividade.

Alguns estudos elaborados sobre o setor da segurança privada ajudam a elucidar os diferentes formatos utilizados para a sua regulação em diferentes contextos, que encontram respaldo de uma forma geral com as políticas regulatórias de

diferentes áreas. A política regulatória de um país é normalmente influenciada por alguns fatores específicos, tais como a sua cultura política, estrutura jurídica e institucional, seu modelo econômico. A maioria dos países, no final dos anos 70 e início dos 80, passou de um modelo não intervencionista para um modelo de regulação mínima. Já nos anos 90, um grande número de países se transfere da regulação mínima para um modelo de regulação abrangente, como na Europa Ocidental, partes da Austrália e alguns estados dos Estados Unidos (Irish, 1999). Nos países europeus (excetuando a Inglaterra, que possui sistema de auto-regulação), a regulação estatutária está longamente estabelecida e bem definida (South, 1994).

A partir de pesquisas específicas sobre o marco regulatório dos serviços de segurança (Irish, 1999; Waard, 1999; Quicley, 2003), podemos sintetizar as características principais da regulação que é exercida nos países observados pela literatura. A definição das categorias apresentadas reúne os interesses de três grupos distintos: os cidadãos, no plano dos clientes e da qualidade dos serviços; os provedores da segurança, enquanto competidores no mercado; e o Estado, pautado na preocupação com a ordem pública.

- Não-intervencionista: O Estado não tem a responsabilidade pela regulação da Indústria, que é deixada para o mercado assegurar que a regulação adequada ocorra.
- Regulação Mínima: O Estado introduz uma regulação mínima para regular as pessoas que trabalham na indústria. Essa regulação também pode estabelecer regras limitadas e padrões para a indústria, de forma pouco precisa.
- Regulação Abrangente: O Estado estende a regulação para além do controle sobre os trabalhadores da indústria, introduzindo regulação substantiva para aumentar o padrão e a qualidade dos serviços providos

pela indústria de segurança, criar salvaguardas para proteção do público e eventualmente proteger as empresas nacionais da competição estrangeira.

Por sua vez, a regulação pode ser realizada de forma limitada, com falhas em sua implementação, ou de forma ampla, cumprindo eficazmente as normas estabelecidas. Dadas essas características montamos um quadro com diferentes modelos de regulação, sobretudo onde os contornos da regulação são atualmente mais precisos.

Quadro 1. Marco Regulatório da Segurança privada

Extensão	Capacidade regulatória	
	<i>Limitada</i>	<i>Ampla</i>
Não-intervencionista	Grã Bretanha	
Mínima	Alemanha Áustria Itália África do Sul	Luxemburgo Austrália
Abrangente	Dinamarca Finlândia França Portugal Espanha Brasil	Bélgica

Fonte: Criada a partir dos trabalhos de Irish, 1999, Waard, 1999, e Quicley, 2003.

Não estamos incluindo os Estados Unidos e o Canadá pois a complexidade e grande variabilidade de seus modelos, que variam entre os Estados e províncias, dificultam a sua adequação a esses formatos. Para incluí-los em um padrão determinado seria necessário fazer um estudo pormenorizado de suas diferentes localidades. O Brasil, cujas características ficarão mais claras no próximo capítulo, pode ser claramente visualizado no modelo, enquadrado junto aos países que

exercem uma regulação abrangente, porém limitada, como Dinamarca, Finlândia, França, Portugal e Espanha.

A forma como essa regulação é conduzida, entretanto, se modifica de país para país. Na Itália, por exemplo, a regulação é feita pelo Ministério do Interior e é administrada pelos governos locais com o auxílio da polícia. Em alguns casos, como na África do Sul, a segurança é regulada por uma diretoria ou assessoria que possui toda a autoridade sobre a segurança, ou são estabelecidos conselhos consultivos para assessorar os reguladores. Em algumas partes dos Estados Unidos e da Europa, a regulação é administrada pelos Departamentos de Polícia, e há ainda os casos em que a responsabilidade é dividida entre departamentos governamentais de regulação e diferentes componentes da indústria de segurança privada. Este é o caso da Austrália estudada por Rick Sarre, onde se observa um processo de regulamentação que assume um modelo “misto” envolvendo agências de policiamento privado e funcionários da lei (Sarre, 2002), unindo estratégias regulatórias formais, com base nas ferramentas legais e procedimentos jurídicos, com procedimentos informais de regulação pelas agências privadas que respondem pela segurança de indivíduos e comunidades. Além desses sistemas, em alguns países onde o controle não é feito por algum órgão do governo, a regulação é feita pela legislação que rege o comércio e a indústria (Irish, 1999).

A auto-regulação que é feita na Inglaterra é realizada através de associações profissionais como a British Security Association e a International Professional Security Association, que realizam a fiscalização através de um código de conduta criado por elas. Vale destacar também que a maioria dos proprietários das indústrias de segurança prefere o modelo de regulação mínima, que ao mesmo tempo em que limita o poder público sobre suas atividades beneficiam as empresas maiores, uma vez que as pequenas empresas que são suas concorrentes não podem arcar com os custos dessa regulação (o que poderia fazer com que países com precários instrumentos de controle da atividade fiquem mais propensos ao surgimento de muitas empresas atuando ilegalmente).

3.3 Características encontradas na literatura

Apesar de haver grande regularidade nas características do setor em diferentes contextos, como veremos a seguir, a regulação apresenta aspectos distintos entre os países, que merecem ser observados mais detalhadamente. Se tomarmos as diferentes tradições políticas dos países como um possível fator que influenciaria na criação de modelos diferenciados de segurança privada, caracterizados pela estrutura de organização dos serviços (legislação, tipologia, contingente), países que privilegiam a soberania do Estado e o direito público, como a França, Espanha e Portugal tenderiam a possuir um mercado de segurança mais modesto, em termos de contingente e legitimidade de funções, do que países que privilegiam a sociedade e o direito privado, como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e o Canadá.

Entre os exemplos conhecidos pela literatura, França, Portugal e Espanha são países que possuem legislação estatal como instrumento que regulamenta os serviços de segurança privada. A França teve nos anos 60 o seu principal período de expansão da segurança privada. Até 1983, data do surgimento do primeiro diploma legal de regulação do país²⁵ (que regula o setor até a atualidade), as empresas de vigilância e guarda eram tidas como empresas comerciais de direito comum, sem qualquer controle específico dos órgãos públicos. De acordo com essa legislação, a atividade de segurança privada é composta por três áreas distintas: vigilância e guarda, proteção de pessoas e transporte de valores. A atividade de investigação, que também existe no país, possui uma legislação própria. Com uma nova lei de 21 de janeiro de 1995, os poderes públicos passam a reconhecer que a segurança privada participa da segurança coletiva, legitimando as ações do setor²⁶.

²⁵ Lei N.º 83-629, de 12 de julho de 1983.

²⁶ Para especialistas franceses como Ocqueteau (1997), a sistemática regularização de atividades diversas de segurança privada desde os anos 80 significa “uma tentativa do Estado, enfraquecido em suas alocações de recursos de segurança para a sociedade e para as vítimas organizadas da ‘propriedade particular de massa’, tornar-se o mestre e organizador como terceiro ator de regulações das quais a gestão comercial não lhe pertence de fato”. O posicionamento do pesquisador francês exemplifica bem as resistências ao setor no país,

De forma a ampliar a credibilidade das empresas do setor, os sindicatos patronais das empresas de segurança francesas passaram a operar uma lógica de ação evocando a ética profissional e a profissionalização dos agentes, exercendo forte estratégia de marketing para mudar a visão da sociedade sobre as empresas e criando um código de conduta a exemplo do BSIA inglês (Ocqueteau, 1997). Essa é inclusive a sugestão de alguns pesquisadores para melhorar as atividades do setor e as garantias para os consumidores: que as forças do mercado criem suas próprias estratégias de controle de qualidade e *accountability*, fazendo com que as más empresas não sobrevivam no mercado (por exemplo, sancionando empresas por quebra de contrato).

Na Espanha a regulação inicial do setor data de 1974, sendo atualmente regulamentada pela lei 23/1992, de 30 de julho. De acordo com a legislação, a segurança privada é considerada uma atividade complementar à segurança pública e a atividade é regulada pelo Ministério do Interior, sendo o corpo Nacional de Polícia a entidade competente para a fiscalização. As atividades permitidas por lei são a proteção de bens, a proteção de pessoas, proteção de objetos de valor, no transporte desses objetos, na instalação e manutenção de sistemas de segurança, na exploração das centrais de alarmes e na sua comunicação às forças e corpos de segurança. Os cargos de chefia das empresas não podem ser ocupados por antigos elementos nem das Forças Armadas nem dos Corpos de Segurança (Ribeiro, 1999).

Em Portugal, assim como na Espanha, a segurança privada é legalmente uma atividade complementar à segurança pública, conforme a legislação. Os serviços de segurança são controlados e fiscalizados pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna com a colaboração da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, sem prejuízo destas forças de segurança e da Inspeção-Geral da Administração Interna²⁷. Além dessas características, a

onde a legitimação está paulatinamente ganhando força, não obstante ter sofrido forte hostilidade principalmente por parte dos sindicatos da polícia.

²⁷ Decreto-Lei n° 231/98, de 22 de Julho, Art.º 29º.

legislação define os cursos de formação e os currículos para os setores da segurança privada²⁸, e as empresas devem possuir um diretor de segurança com a função de ser responsável pela preparação, treino e atuação do pessoal de vigilância (Decreto-Lei de 11 de dezembro de 2003).

O perfil da segurança privada é muito semelhante nesses três países, tendo apenas diferenças pontuais, como o fato de Portugal ser o único onde não é permitida a atividade de investigação particular. Em Portugal também foi criada uma medida obrigando determinados estabelecimentos (como bares, discotecas, boates) a contratarem serviços particulares de segurança, como câmeras de vigilância e mecanismos para controlar o acesso e evitar a entrada de armas ou objetos capazes de causar lesões corporais ou estragos materiais, fazendo com que os cidadãos que oferecem, com finalidades lucrativas, atividades que possam gerar riscos, não se abstraiam da provisão da segurança.

Nos três países é permitido porte e uso de arma para grande parte das funções de segurança, sendo necessário para tanto uma licença especial mediante aprovação de curso que possibilite o uso e transporte de armas de fogo, normalmente a cargo da instituição responsável pelos serviços no país.

Nos Estados Unidos e no Canadá a disseminação da segurança privada evidencia algumas diferenças importantes com relação ao cenário descrito para os três países europeus, principalmente com relação à dimensão do aumento verificado a partir dos anos 60, cuja escala foi consideravelmente maior do que a verificada naqueles países. Em ambos os países o número de policiais privados já havia se equiparado à polícia em 1975. Atualmente, os guardas particulares já ultrapassaram em quase três vezes o número de policiais nos Estados Unidos, ultrapassando dois milhões. No Canadá, por sua vez, já existem dois guardas privados para cada policial (em 1996 havia 59.000 policiais em relação a 82.010 guardas privados). Outro país que vive situação semelhante é a Austrália: em 1997 havia 42.093 policiais e 94.676 guardas privados licenciados. Na África do

²⁸ Portaria nº 970/98, de 16 de Novembro.

Sul os números também impressionam: 200.000 guardas privados, sendo 125.000 nas empresas (são 3.200 empresas de segurança no país), com cerca de quatro guardas privados para cada policial. No Japão são cerca de 350.000.

A legislação norte-americana sobre o setor é extremamente complexa, dado que cada Estado possui seus próprios parâmetros normativos. Tomando-se, por exemplo, o Estado da Califórnia, a atividade é regulamentada por um código específico dos setores empresariais e de profissões, que define como atividades de segurança privada três áreas distintas. Uma delas diz respeito a várias formas diferentes de prestação de serviços de segurança que poderiam ser enquadradas nas áreas da segurança patrimonial e da vigilância, da segurança orgânica, do transporte de valores, da segurança pessoal e da escolta armada, além de uma área correspondente à investigação privada e uma outra que compreende o campo das empresas de segurança eletrônica. De uma forma geral, em todas as áreas é necessário haver uma licença específica que permite às empresas e ao profissional exercerem a profissão, orientada por uma série de requisitos comuns aos diversos contextos observados, como comprovante de inexistência de antecedentes criminais, e a obrigatoriedade da existência de um gerente responsável pelas empresas, sob uma regulamentação específica mais rígida. A idade mínima exigida para se obter uma licença é de 18 anos, e em todos os casos é permitida a utilização de armas de fogo mediante a posse de um *firearm permit* obtido através da aprovação em um curso específico, a exemplo do que ocorre na França, em Portugal e na Espanha.

Exceto por algumas diferenças pontuais, as características da regulamentação canadense se assemelha ao modelo californiano, com três áreas distintas relativas aos segmentos do setor, que corresponderiam aos diversos segmentos elencados anteriormente: uma chamada *Contract Security Officers*, uma outra denominada *Proprietary Security Officers*, e uma terceira relativa à investigação privada conhecida no país por *Private Investigators Services*. A principal característica em comum encontrada na atividade de segurança privada no Canadá e em diferentes estados norte-americanos é o fato de não haver um padrão nacional de regulação

do setor. Apesar das características mais gerais da regulamentação do Estado da Califórnia apresentarem um perfil do panorama regulatório do país, estas não correspondem a uma visão abrangente da realidade norte-americana, onde, assim como também ocorre no Canadá²⁹, não há uma regulamentação que dê suporte eficiente ao que ocorre no nível dos Estados e das províncias. Essas características podem estar relacionadas à dimensão com que esses serviços se expandiram nos dois países, onde, de certa forma, encontramos características semelhantes ao desenvolvimento da indústria no Brasil, embora neste país a regulação, apesar de suas funções de controle e fiscalização estarem muito aquém do esperado, seja consideravelmente mais abrangente.

A hipótese situada no início deste tópico com relação às diferentes tradições políticas fica evidentemente em aberto, pois as poucas informações mais detalhadas levantadas sobre um universo tão vasto dificilmente poderiam consolidar uma resposta clara para uma questão de tal abrangência. De qualquer forma, arriscaríamos a dizer que, independente de usarmos as tradições políticas como parâmetro, o desenvolvimento do campo da segurança privada mais parece indicar uma homogeneização dos modelos para o setor, no cenário internacional, do que estar demonstrando um aprofundamento de diferenças, mesmo havendo diferenças importantes entre os países. Nesse sentido, países com as mais diferentes características estão, em maior ou menor grau, caminhando no sentido de criar mecanismos de regulação e controle do setor e (mesmo na França onde a resistência ao setor é visivelmente maior) de conciliar essa indústria, que cresce incessantemente, aos sistemas públicos de segurança.

O principal objetivo deste capítulo fica de toda forma contemplado pelo levantamento do perfil dos diferentes modelos regulatórios e das características de algumas nacionalidades em que o desenvolvimento da indústria da segurança privada vem adquirindo contornos importantes. Nesse cenário podemos identificar características que permitem localizar o Brasil de forma mais ou menos próxima ao conjunto dos países observado, o que nos auxilia na tarefa de melhor

²⁹ Para um quadro mais abrangente do Canadá ver Quigley, 2003.

compreendermos a forma como se dá a organização da regulação do mercado neste país.

IV A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA NO BRASIL

O marco regulatório do mercado brasileiro de segurança:
tipologia /dimensionamento;
áreas de atuação do policiamento privado;
controle / fiscalização / regulamentação.
Armas de fogo, treinamento e qualificação dos profissionais,
disseminação das empresas clandestinas, o “bico” policial.

4.1 O marco regulatório do mercado brasileiro de segurança

4.1.1 Surgimento oficial da segurança privada no Brasil

O surgimento oficial dos serviços de segurança privada ocorreu sob determinação legal do poder público para a atuação das empresas de segurança nas instituições financeiras. A principal motivação para a obrigatoriedade da contratação de seguranças foi a escalada nos assaltos às agências bancárias desde os anos 1950. Em 1965 cinco assaltantes roubaram 500 milhões de cruzeiros (US\$ 274 mil) de uma perua do Banco Moreira Salles, atual Unibanco, em São Paulo (SP), durante uma transferência financeira para o Banco do Brasil, no maior assalto da época para o país. Mas o passo decisivo deu-se em decorrência dos constantes assaltos a bancos liderados por grupos guerrilheiros que atuavam contra o regime militar, sobretudo após 1968.

Apesar das primeiras empresas terem surgido pouco antes³⁰, a obrigatoriedade foi estabelecida no dia 21 de outubro de 1969, com o Decreto Federal 1.034, e desde então os bancos passaram a contratar serviços de segurança ou criar os seus próprios serviços, dando início também à segurança orgânica.

³⁰ Em 1940 já havia sido instituída a Guarda Noturna de Santos, como associação particular, e no Paraná, em 1951, foi autorizado o funcionamento de guardas particulares para auxiliar o policiamento público (Brasiliano, 1999). A empresa paulista Columbia Vigilância e Segurança, fundada, em 1955, já realizava serviços de vigilância para empresas, condomínios, indústrias e bancos (Cubas, 2002).

A instituição da obrigatoriedade da segurança bancária ser feita por empresas privadas abriu espaço legal e incentivo para o desenvolvimento do mercado, tornando-se negócio lucrativo para empresários de setores diversos, e também para ex-policiais e integrantes das forças armadas, que detinham o conhecimento técnico e proximidade com especialistas em segurança. Nota-se ainda hoje a grande presença de militares, sobretudo oficiais da reserva, nos cargos de chefia de empresas de segurança, assim como a presença de muitos policiais no setor.

Em pouco tempo após o decreto-lei de 1969, as empresas passam a se expandir para além das instituições financeiras, passando a atender demandas provenientes das instituições privadas, demandas individuais e também de instituições públicas. A legislação existente logo se torna insuficiente para cobrir o avanço do setor, levando à nova regulamentação em 1983. As diretrizes do primeiro decreto definiam as Secretarias de Segurança Pública dos Estados como responsáveis pelo controle das atividades de segurança privada, ficando o treinamento a cargo das polícias civis. A falta de instrumentos eficientes de normatização e fiscalização dos governos estaduais e dos órgãos responsáveis (as secretarias estaduais de segurança e o Banco Central) ajudaram a impulsionar a passagem de responsabilização dos Estados para o governo federal. De acordo com esse primeiro decreto os vigilantes possuíam status de policiais, situação que mudou em 1983, com a passagem do treinamento para o setor privado e do controle das atividades para o Ministério da Justiça e o Departamento da Polícia Federal. A partir daí os vigilantes não têm mais status de policiais, no entanto são autorizados a poder usar armas de fogo calibre 32 ou 38 quando em serviço.

4.1.2 Regulação e fiscalização

O marco regulatório atual da segurança privada é legislado pela lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983 e pelos decretos nº 89056/83 nº 1592/95, complementados por decretos e portarias específicas que atribuíram novos requerimentos à regulação.

O quadro abaixo apresenta as principais obrigações relativas às atividades de segurança privada, controladas pelo Departamento da Polícia Federal:

Quadro 2. Descrição das obrigações e atividades de controle da Segurança Privada

<p>Áreas de atuação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilância e segurança patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou particulares; • Segurança orgânica - submetida às mesmas obrigações para as empresas; • Garantir a incolumidade física de pessoas; • Realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga; • Recrutar, selecionar, formar e reciclar o pessoal a ser qualificado e autorizado a exercer essas atividades.
<p>Documentação requerida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estipulação dos documentos necessários à abertura de empresas, tais como dados pessoais da empresa e do representante legal da empresa (inclusive comprovação de inexistência de antecedentes criminais), além de requisitos específicos para cada setor de atividades.
<p>Treinamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Curso de vigilantes com currículo obrigatório (carga horária pré-definida), a cargo de empresas autorizadas; • Curso de tiro obrigatório.
<p>Vigilantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Direito a uniforme com cordão, apito, plaqueta de identificação de dados pessoais do vigilante, distintivo com identificação da empresa; • Direito ao porte de arma quando em serviço; • Direito à prisão especial e seguro de vida;

	<ul style="list-style-type: none"> • Carteira Nacional de Vigilante, de acordo com a portaria 891 de 12 de agosto de 1999.
Instalações	<ul style="list-style-type: none"> • Local seguro e adequado para a guarda de armas e munições, com características especiais de segurança; • Outras exigências específicas por setor.
Vistoria	<ul style="list-style-type: none"> • Vistoria das instalações de empresas de segurança; • Vistoria de veículos especiais de transporte de valores;
Atualização anual da documentação	<ul style="list-style-type: none"> • Renovação de certificado de segurança das instalações; • Renovação de certificado de vistoria de veículos especiais de transporte de valores.
Outras autorizações	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para transferência de armas e munições; • Autorização para alteração de atos constitutivos; • Autorização para compra de armas, munições e petrechos; • Autorização para transporte de armas e munições • Alteração de atos constitutivos; • Autorização para mudança de modelo de uniforme • Registro de certificado de formação de vigilantes

Fonte: DPF e legislação do setor

Além dessas obrigações instituídas pelo DPF, outras mudanças vem sendo efetuadas seguindo os novos desafios impostos à segurança em diferentes contextos. Exemplo disso é a lei estadual 4.331/2004 promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro que obriga donos de boates a instalar o sistema de monitoração e gravação eletrônico de imagens e detectores de metais

nas portas com o objetivo de evitar a entrada de armas ou objetos de perfuração. Outra lei (4.355/2004) determina a identificação digital na entrada dos estabelecimentos.

As áreas de atuação apresentadas no quadro acima, onde estão apresentadas de acordo com o registro oficial, podem ser ainda destrinchadas em algumas categorias específicas. De acordo com o Departamento da Polícia Federal, a segurança privada está autorizada a atuar em sete áreas distintas, dispostas abaixo. As descrições foram construídas a partir da revisão da literatura e da observação e descrição dos serviços existentes, tornando mais tangíveis a sua identificação no espaço real em que atuam.

Quadro 3. Descrição e áreas de atuação dos segmentos da Segurança Privada

Segmento	Descrição	Áreas de atuação
Vigilância / Segurança Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> • Preservação de bens e patrimônio, prevenção de riscos provenientes de ações criminosas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bancos; ✓ Organizações comerciais e Industriais diversas; ✓ Órgãos Públicos; ✓ Condomínios fechados, prédios ou residências; Shopping-centers, estádios de futebol, centros de Exposições, casas de eventos e espetáculos diversos.
Segurança Orgânica	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas que, ao invés de contratar serviços especializados das empresas de proteção, constituem o 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bancos; ✓ Organizações comerciais e industriais diversas; ✓ condomínios fechados; shopping-centers;

	seu próprio organismo de segurança.	
Segurança Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento individual, pode ou não ser armado. 	✓ Empresários, executivos, políticos, pessoas famosas, outros.
Curso de Formação	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e qualificação de vigilantes. 	✓ Atende empresas de segurança e profissionais de segurança privada e pública.
Escolta Armada	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento motorizado armado. 	✓ Veículos de cargas, empresários, executivos, políticos, outros.
Transporte de Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte de Valores 	✓ Bancos e instituições financeiras.

Curiosamente, o serviço de detetive particular, apesar de ser permitido no Brasil, não faz parte das atividades de segurança privada, que são regulamentadas e fiscalizadas pelo DPF. O setor é regulado pelo Ministério do Trabalho, sendo que seu primeiro documento legal data de 1957 (Lei Federal Nº 3.099/57). Após este documento foram instituídas outras regulamentações como mandatos de segurança e portarias específicas, entre os quais a Portaria Nº 3.654 folha 59 de 24/11/ 77, do Ministério do trabalho, catalogando a atividade de Detetive Particular como uma atividade (ocupação) lícita.

Outra questão que chama atenção e que deve ser observada com mais profundidade diz respeito aos chamados vigilantes noturnos (ou vigilantes autônomos) que atuam nas ruas de algumas cidades. No Estado de São Paulo, por exemplo, essa atividade chegou a ser regulada antes mesmo do Decreto-Lei

de 1969, através de decreto estadual que visava ao estabelecimento de normas de organização e funcionamento das Guardas Municipais e das Guardas Noturnas, além das atividades de vigilantes particulares e de transporte de valores. As Guardas Municipais representam constitucionalmente as atuais Guardas Civis Metropolitanas – GCMs que atuam no âmbito municipal, enquanto que as empresas de transporte de valores são legisladas pelo Departamento de Polícia Federal e as Guardas Noturnas já não existem mais.

O Decreto Estadual nº 50.301 de 2 de setembro de 1968 (e suas alterações posteriores Decretos 51.422/69 e 37/72), que regulamentou o artigo 32 da Lei Orgânica da Polícia, além de não definir precisamente tais vigilantes particulares, teria sido revogado pela Lei Complementar Estadual nº 207 de 5 de janeiro de 1979. Por fim, a Lei Federal 7.102 de 1983 teria definitivamente tornado insustentável a existência dessa atividade, sendo estabelecida legalmente uma definição de vigilante incompatível com a definição da Lei Estadual de 1968. Além disso, a partir de 1983 toda competência sobre o tema ficou a cargo da União³¹. Assim, esse tipo de serviço só poderá existir sob o regime de leis específicas do trabalho, como trabalhador autônomo ou eventual, se ajustando mais precisamente a um trabalhador doméstico³². Mas não há qualquer documento legal que permita que esses profissionais usem armas de fogo ou instalem guaritas nas ruas em que atuam.

Vê-se que esse prestador de serviços não poderia ser qualificado como vigilante, no entanto em muitas localidades, como no Estado de São Paulo, ele é credenciado como “vigilante”, registrado no Distrito Policial da região em que atua e amparado por legislação estadual. Tal situação acaba por gerar uma atividade específica de segurança que, além de mal caracterizada e mal dimensionada, não sofre controle dos órgãos legitimamente responsáveis pela sua fiscalização. Esse constitui mais um dos aspectos mal estabelecidos pela regulamentação brasileira.

³¹ O detalhamento da transformação jurídica da atividade de vigilante particular pode ser conferida em doutrina apresentada por Luís Carlos de Almeida Hora, disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3304>.

³² Idem.

A regulação da segurança privada no Brasil, apesar de surgir em parte pela pressão de setores corporativos ligados à segurança pública e à segurança nacional, sempre teve o controle da atividade legalmente atribuído ao Estado, em princípio praticamente sem quaisquer especificações relevantes, equiparando-se ao modelo de regulação mínima, com o Decreto-lei de 1969. A regulação posterior (Lei Federal de 1983), que surge em virtude da grande expansão e diversificação dos serviços, é consideravelmente mais abrangente, abordando, com suas especificidades, os aspectos essenciais relativos à autorização de funcionamento, equipamentos, instalações, treinamento e qualificação, uso de armas de fogo, áreas de atuação e requisições específicas relativas aos empregados e empregadores. Durante o período de institucionalização da regulamentação existente, novas entidades foram criadas, como a Comissão Executiva para Assuntos de Vigilância e Transporte de Valores, pela portaria 601/86 (a Comissão foi posteriormente extinta), bem como foram regularizados os serviços de segurança pessoal (Portaria 241/89) e modificadas algumas normas específicas, por exemplo quanto ao uso de armamentos, ampliando seu poder de fogo (portaria 091/92) (Musumeci, 1998). Essa regulação de 1983, que vem constantemente sofrendo alterações pontuais, embora tenha muitos aspectos polêmicos sobre determinadas questões (que serão abordados adiante) torna-se similar ao marco regulatório de muitos países abordados pela literatura que possuem um modelo normativo mais extensivo sobre os vários aspectos a serem regulados.

Das atividades realizadas pelo DPF, as taxas pagas para atualização, registros e alterações geram considerável renda destinada ao cumprimento de suas atividades, atingindo R\$ 28.268.898,36 em 2004, entre as vistorias, autorizações, registros e expedições.

Tabela 16. Arrecadação Funapol³³

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
VISTORIA DAS INSTALAÇÕES DE EMPRESAS DE SEGURANÇA	2.680.720,98
VISTORIA DE VEÍCULOS ESPECIAIS DE TRANSPORTE DE VALORES	151.750,00
RENOVAÇÃO DE CERTIFICADO DE SEGURANÇA DAS INSTALAÇÕES	1.370.382,05
RENOVAÇÃO DE CERTIFICADO DE VISTORIA DE VEÍCULOS ESPECIAIS DE TRANSPORTE DE VALORES	604.492,86
AUTORIZAÇÃO PARA COMPRA DE ARMAS, MUNIÇÕES E PETRECHOS	191.794,37
AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPORTE DE ARMAS E MUNIÇÕES	314.571,91
ALTERAÇÃO DE ATOS CONSTITUTIVOS	70.890,95
AUTORIZAÇÃO PARA MUDANÇA DE MODELO DE UNIFORME	12.195,35
REGISTRO DE CERTIFICADO DE FORMAÇÃO DE VIGILANTES	713.957,89
EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO DE EMPRESA DE VIGILÂNCIA OU ORGÂNICA	155.428,46
EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO DE CURSO DE FORMAÇÃO DE VIGILANTES	11.289,34
EXPEDIÇÃO DE CARTEIRA NACIONAL DE VIGILANTES	848.649,98
VISTORIA DE ESTABELECIMENTO FINANCEIRO POR AGÊNCIA OU POSTO	21.142.774,22
TOTAL	28.268.898,36

Fonte: Departamento da Polícia Federal

Entre as atividades fiscalizatórias pode-se citar também, a partir dos dados disponibilizados pelo DPF, a existência de algumas medidas com relação ao fechamento de empresas clandestinas e aplicação de sanções.

Tabela 17. Penalidades Aplicadas

PENALIDADES	2000	2001	2002	2003	2004
MULTAS	865	379	59	230	697
ADVERTÊNCIAS	45	35	2	21	37
CANCELAMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO	97	65	41	61	77
FECHAMENTO DE EMPRESAS CLANDESTINAS	97	168	133	77	176

Fonte: Departamento da Polícia Federal

Tabela 18. Valor arrecadado com multas

PENALIDADES	2004	ARRECADAÇÃO	VALOR
MULTAS	697	2.697.778 UFIR's	R\$ 2.870.705,56

Fonte: Departamento da Polícia Federal

A exemplo de muitos dos modelos observados, o grande problema que encontramos no Brasil está na fragilidade dos mecanismos de controle e fiscalização da atividade em seus diferentes segmentos, que atualmente estão a cargo da Delegacia de Controle da Segurança Privada - DCSP de Brasília e das

³³ FUNAPOL: Fundo para Aparentamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal.

Delegacias Estaduais de Segurança Privada - DELESPs. Além dos poucos recursos dispensados para essa finalidade serem sub-aproveitados, a dificuldade se agrava pelo processo de franca expansão do setor, que age como mais uma barreira ao fôlego necessário para o acompanhamento dessa necessidade de efetivação da regulamentação.

Assim, embora a regulação específica das atividades de segurança tenha, como vimos, se tornado cada vez mais abrangente com o processo recente de normatização, pouco podemos dizer sobre a eficácia de tais medidas. As dificuldades existentes nas atividades de controle, fiscalização e monitoramento do setor relacionam-se tanto à precariedade dos dados disponíveis quanto à escassez de recursos humanos e financeiros da Polícia Federal, que não possui nem mesmo uma base de dados informatizada e atualizada dos cadastros das empresas e das autorizações emitidas para os vigilantes. Parte dessas dificuldades é visível: no Rio de Janeiro, em 1992, havia apenas um agente e dois peritos para fiscalizar mais de 100 empresas entre legais e ilegais, que somavam cerca de 140 mil vigilantes. Em São Paulo, apenas três pessoas são responsáveis por averiguar as denúncias de empresas clandestinas em toda a Grande São Paulo (Cubas, 2002).

Ao compararmos com a fiscalização hoje existente das forças públicas nos últimos anos, que se ampliaram e se fortaleceram, sobretudo, como resposta ao histórico de violações aos direitos humanos das polícias brasileiras, a fiscalização das atividades dos seguranças particulares foi disposta à margem do controle do Estado e da sociedade, que juntos exercem uma série de funções de monitoramento das atividades policiais através de várias iniciativas colocadas em prática nos últimos anos para diminuir os abusos eventualmente cometidos pela polícia. Entre essas iniciativas estão as corregedorias internas, as ouvidorias, os cursos de direitos fundamentais, a divulgação de estatísticas envolvendo confrontos com civis, os serviços de acompanhamento psicológico a policiais envolvidos em confrontos que resultaram em mortes, novos procedimentos técnicos como mudança do alvo, nos treinamentos de tiro, para partes não letais

do corpo, além da existência de códigos e regimentos internos específicos e uma série de outros mecanismos para que a sociedade acompanhe a atividade policial (Kahn, 2001).

Nesse sentido, as poucas obrigações exigidas das empresas parecem claramente insuficientes. Evidentemente, policiais públicos e privados dividem responsabilidades e funções diferenciadas, no entanto a atuação no campo da segurança e a delegação que possuem para sua atuação nos campos específicos em que estão presentes remetem a necessidade de controle equivalente ao das forças públicas no mínimo com relação às funções e recursos semelhantes de que fazem uso, com relação à formação, aos cursos de tiro e ao conhecimento da legislação.

4.2 A questão das armas de fogo

As compras autorizadas de munição e armamento pelas empresas de segurança também apresentam números importantes. De acordo com dados do Diário Oficial da União (Relatório Anual FENAVIST), entre 1987 e 2002 essas empresas adquiriram 162.484.135 de munições (cartuchos, projéteis, pólvora, etc.) e 194.211 armas (revólver 32 e 38, espingarda 12, 16 ou 20 e pistola semi-automática). Entretanto, de acordo com estimativa realizada a partir do número de vigilantes por categoria de formação (os diferentes níveis de especialização e treinamento definem o tipo e o número de armas que cada vigilante poderá portar) e dos turnos realizados, foi estimado um total de 413.994 armas de posse das empresas de segurança privada, sendo que as armas são compartilhadas por diversos guardas servindo em 3 turnos (8/24, 12/36, 24/72) (Dreyfus e Nascimento, 2005). A estimativa foi feita com base nas seguintes categorias existentes:

- Guardas com treinamento básico (que só podem portar um revólver que pertence à empresa).

- Guardas com treinamento para escolta de cargas valiosas e caminhões de carga de valores, que podem usar uma arma curta e uma arma de cano longo a serviço (uma espingarda ou uma carabina .38).
- Guardas com treinamento para segurança pessoal, que podem portar duas armas curtas.

A média anual de aquisição das armas é de cerca de 12.138 armas por ano, o que revela haver alguma discrepância em relação aos dados do DPF na tabela acima (seguramente nem todas as compras autorizadas de armas são devidamente cadastradas na Polícia Federal).

Algumas ações recentes de regulamentação da legislação específica sobre o porte e uso de arma tem sido tomadas pelas entidades representativas do setor tendo em vista a aprovação do Estatuto do Desarmamento - Lei nº 10.826/03 no final de 2003. De acordo com a FENAVIST os principais pontos de conflito dizem respeito a:

- Legislação específica: as empresas de segurança privada são regulamentadas por um conjunto próprio de leis (Lei nº 7.102/83, 8.863/94 e 9.017/95), além de serem regulamentadas por decretos e portarias do Ministério da Justiça e do Departamento de Polícia Federal. Tais normas não foram revogadas, ou sejam, ainda têm validade apesar da publicação do estatuto.
- Porte de arma: a definição de porte de arma da nova lei considera o sentido de que o portador leva a arma para onde vai. Esse conceito não se aplica às empresas de segurança, por que os vigilantes portam armas registradas pelas empresas somente enquanto estão trabalhando.
- Idade limite: o estatuto estabelece como a idade limite de 25 anos para a compra de armas de fogo. A legislação própria do setor de segurança privada regulamenta que indivíduos a partir de 21 anos podem exercer a profissão de vigilante e,

portanto, portar arma em serviço. Ou seja, o vigilante não compra armas de fogo, somente empresas de segurança são autorizadas para isso.

- Taxas: as taxas pagas pelas empresas de segurança são estabelecidas pela Lei nº 9.017/95, que não foi revogada pelo estatuto. De acordo com a Fenavist, a cobrança das taxas citadas na nova lei inviabilizaria economicamente a atividade de segurança privada.

Argumentando que esse valor custará cerca de R\$ 800 mil, por mês, para o setor de segurança, e que as empresas de segurança privada (além de já serem regulamentadas por um conjunto próprio de leis) tem o pagamento de taxas estabelecido pelo artigo 17, da Lei nº 9.017/95, os empresários da segurança, através da FENAVIST, passaram a pressionar a Comissão Especial formada para regulamentar a Lei com uma significativa redução dos valores (Projeto de Lei 5359/2005, que altera o Estatuto do Desarmamento, aprovado em 31 de agosto de 2005 pela Comissão de Segurança Pública, reduz a taxa para expedição de porte de arma de fogo de R\$ 1 mil para 200 Ufirs e a renovação ou expedição da segunda via de R\$ 1 mil para 100 Ufirs (uma Ufir vale R\$ 1,0641)).

Outra questão que não pode passar em branco é com relação à regularização do porte para os vigilantes, sobretudo estando em vigor o Estatuto do Desarmamento que restringe na quase totalidade o porte para os demais cidadãos. Dessa forma, as novas leis de controle de armas provenientes do Estatuto do Desarmamento transformam os vigilantes em uma categoria “especial”, no conjunto da sociedade, com relação a esse aspecto, situando-os em uma posição intermediária entre os policiais e os demais cidadãos: não possuem os mesmos poderes e as salvaguardas dos primeiros, no entanto poderão portar armas quando em serviço, e com idade mínima de 21 anos. De acordo com o Estatuto, mesmo os portes concedidos como exceção, em situações específicas, só serão concedidos para maiores de 25 anos.

Ou seja, além da questão da regulação específica com relação à taxaço, controle e fiscalizaço das empresas e vigilantes, fica implícita uma discussço acerca do status que esses profissionais ocupam enquanto agentes de prevenço, que a princípio teriam funçoes complementares com as forças púlicas, mas com status semelhante a dos demais cidadãos. Embora careça de estudos mais profundos sobre a questão específica do uso das armas pelos vigias, a primeira vista podemos dizer que a autorizaço do uso de armas justifica-se exatamente por esse caráter de complementaridade desses profissionais e pelo treinamento e preparaço que, pelo menos *a priori*, devem possuir para o cumprimento de tal funço.

De toda forma, esta é uma das questões prioritárias a ser abordada na busca de soluçoes para os impasses apontados. Uma saída que também deve ser considerada e que pode possibilitar a diminuço de acidentes e da violéncia nas açoes preventivas é o incentivo e disseminaço de armas não letais, devendo ser racionalizadas de acordo com os custos e benefícios de tais inovaçoes.

4.3 As empresas clandestinas

As empresas clandestinas correspondem a um grande problema tanto para a segurança da população quanto para os negócios das empresas. Os empresários reclamam da concorrência desleal feita pelos clandestinos, que reduzem os preços inviabilizando as propostas daqueles que pagam os impostos de acordo com o sistema tributário brasileiro. Apesar de não haver nenhuma contagem oficial ou estimativa confiável sobre a disseminaço dessas empresas, elas representam cada vez mais uma porço significativa do mercado informal brasileiro, ganhando preferência pelos baixos preços oferecidos em relação às empresas regularizadas. Conforme estimam entidades de classe do setor da Segurança privada, ao operarem na ilegalidade os clandestinos podem trabalhar com alta margem de flexibilidade, atingindo preços até 85% menores e poupando até 16,71% do rendimento bruto com o não-pagamento de encargos trabalhistas, seguros

obrigatórios, reciclagem de colaboradores, etc., além de economizar com a aquisição de armamento (adquirindo armas ilegais, os sonegadores podem economizar uma taxa de R\$ 650 para obter o porte de cada arma e outra de renovação no valor de R\$ 350, além do próprio valor da arma)³⁴.

De acordo com o presidente da Confederação Nacional dos Vigilantes (CNV), José Boaventura Santos, apesar da margem de preço estreitada pelo pagamento da tributação, que possui características próprias, como taxas sobre armas, a obrigatoriedade do pagamento de seguro de vida aos funcionários e de adicional de risco de vida, “essas empresas possuem mais condições de oferecer garantias aos tomadores de serviços e, eventualmente, responder na justiça por falhas ocorridas durante a prestação do serviço ou por débitos trabalhistas” (Revista Security, 2005).

Ainda outro problema com relação às empresas clandestinas é a participação de ex-policiais e policiais civis e militares, tanto no papel de empresários quanto no de trabalhadores eventuais, que estimulam o surgimento e a manutenção do mercado informal. De acordo com a própria delegada Veridiana Pires Figueira de Andrade, da Delesp-SP, que é responsável pela fiscalização dos serviços no Estado, “mesmo sendo proibida a atuação de policiais em trabalhos extras, como seguranças particulares, a prática é tolerada dentro das corporações”.

Nesse sentido, o caso ocorrido em 7 de maio de 2004, em que um funcionário de 25 anos da empresa Itaim Vigilância, Comércio e Serviços Ltda disparou cinco tiros contra um estudante de 15 anos freqüentador do bairro paulistano do Itaim, que morreu a caminho do hospital, é emblemático do problema das empresas de segurança clandestina no país: o funcionário não possuía registro em carteira, porte de arma nem curso de vigilante, e a empresa, por sua vez, não tinha registro junto à Polícia Federal e não ocupava as dependências de nenhum dos três endereços informados aos seus clientes. Além disso, como ocorre em muitas dessas empresas, o proprietário Marcos Lenehrt de Oliveira é ex-policia militar.

³⁴ Com a aprovação da Lei nº 10.826/03 - Estatuto do Desarmamento, aprovado no final de 2003, o valor das taxas anual e de renovação passou a ser de R\$ 1.000,00, a mesma cobrada ao cidadão comum.

Ainda que não seja legalmente permitido, é público e notório que muitos dos proprietários de empresas privadas de segurança pertencem aos quadros superiores das polícias: geralmente delegados de polícia civil ou oficiais superiores da polícia militar, embora as empresas estejam legalmente em nome de familiares, como esposas e filhos. O mesmo ocorre com relação aos empregados, geralmente policiais civis ou militares (Kahn, 2001).

4.4 O “bico” policial: a questão do segundo emprego

Apesar das atividades referentes à segurança privada terem sido centralizadas no Ministério da Justiça, tornando o Departamento da Polícia Federal a principal forma de *accountability* das empresas (Cubas, 2002), essa responsabilidade costuma ainda ser dividida com outras instâncias de governo. Algumas secretarias estaduais de segurança têm assumido parcialmente, através de convênios e acordos informais, a atribuição dessas atividades de controle e fiscalização. Entretanto, conforme ressaltam alguns comentaristas, “este tipo de saída emergencial, hoje já rotineira e informalmente institucionalizada, não tem apresentado resultados relevantes no que concerne, por exemplo, ao controle das atividades clandestinas de policiamento privado. Isto ocorre em parte porque, por um lado, integrantes dos níveis hierárquicos superiores das polícias abrem suas próprias empresas de vigilância e, por vezes, vendem os seus serviços nas mesmas áreas onde atuam como agentes públicos; por outro, parte expressiva dos policiais de ponta buscam o seu segundo emprego nas atividades clandestinas de segurança privada, como forma de complementação aos baixos salários” (Zacchi e Muniz, 2004, p. 27). Dessa forma, o chamado “bico” policial “tem-se convertido no Brasil em uma espécie de política compensatória e tolerante que constrange as autoridades da segurança pública a uma espécie de conivência velada com as práticas descritas”.

Quanto a isso, há poucos estudos existentes que trazem números que nos ajudem a estimar a dimensão do bico entre os policiais. Números da Pesquisa Nacional de

Amostragem Domiciliar (PNAD) realizada pelo IBGE indicam que, em 1995, cerca de 10% do total de profissionais da segurança pública afirmou ter um emprego secundário além de sua ocupação principal e destes apenas 1,5% declarou ser esse emprego de vigia ou vigilante (Musumeci, 1998). Em 2001 esse número se mantém semelhante: 7,6% declararam ter um segundo emprego, sendo 1,8% como vigia ou vigilante. Evidentemente, esses números não retratam a dimensão do bico, até porque é improvável que os policiais declarem segundo emprego, sobretudo como vigias e vigilantes. No entanto, os próprios policiais militares afirmam que a prática do bico chega a envolver até 80% da corporação³⁵.

Outra pesquisa, realizada sobre o perfil dos policiais militares do Estado de São Paulo, em 1992, mostrou que 33% dos policiais tinham algum trabalho remunerado além de sua ocupação na polícia militar, proporção que aumentava nos postos mais baixos da polícia (Gullo, 1992). Apesar de não se saber ao certo quantos trabalhavam na segurança privada, estima-se que seja a maior parte. Esse segundo emprego garantia aos policiais um salário igual ou superior ao salário que ganhavam na polícia.

Além disso, não são poucos os relatos de policiais que, diretamente ou intermediados por moradores mais influentes de bairros de classe média, oferecem seus serviços por valor inferior ao cobrado pelas empresas de segurança, prometendo facilidades tais como a atenção privilegiada dispensada pelos policiais responsáveis pela área, além de todo o investimento público que foi realizado em cada um desses oficiais, como treinamento em tiro, defesa pessoal, técnicas de investigação e capacitação em diversas áreas (legislação, direitos humanos e estratégias de prevenção), além de atuarem portando as armas da corporação. Muitas vezes esses policiais oferecem esses serviços no seu próprio horário de serviço, o que é ainda mais grave. Aqui o problema transcende a questão do segundo emprego, que a rigor está circunscrita ao uso das capacidades próprias e experiências do policial para atender a demandas sociais

³⁵ De acordo com Wilson Morais, presidente da Associação de Cabos e Soldados da Polícia Militar de São Paulo, 80% dos policiais fazem algum tipo de bico, a maioria em estabelecimentos comerciais, conforme declarou ao jornal *Folha de S. Paulo* em 27 de outubro de 2005.

existentes sobre o produto de suas funções, e passa a juntar o bico a outras transgressões. Policiais se utilizam da insegurança da população, por exemplo deixando uma área mais desprotegida ou mesmo se utilizando de ameaças, para vender seus serviços de segurança; extorsão pura e simples de dinheiro de comerciantes em troca de “proteção”; prestação de serviços de segurança a pessoas envolvidas em atividades ilegais, como “banqueiros do bicho”; uso de “informações privilegiadas”, como dados sobre criminalidade e operações policiais, para fins privados, além do uso de armamento, viaturas e outros equipamentos públicos pelos policiais, durante a atividade particular (Kahn, 2001).

Evidentemente a atuação dos policiais como vigilantes ainda gera o conflito adicional com as empresas de segurança, uma vez que eles estão retirando do mercado uma área de atuação que a rigor compete à *expertise* própria das empresas, uma vez que os vigilantes, teoricamente, são treinados para atuarem na prevenção e na vigilância patrimonial, muitas vezes utilizando técnicas e sistemas que não são familiares aos policiais, como na utilização simultânea de recursos de segurança eletrônica, como a integração entre câmeras de vídeo e sistemas de GPS e os recursos humanos. Obviamente os policiais têm inúmeras vantagens em termos de facilidades colocadas à disposição dos clientes, ampliando ainda mais a gravidade do desvio, para fins privados, desses recursos pagos pela sociedade para indivíduos ou comunidades.

O bico também é problemático por outras razões. Os policiais que exercem o segundo emprego³⁶ trabalham nas folgas de seus turnos de 48 horas, acumulando o stress e o cansaço da dupla jornada, o que irá prejudicar o seu trabalho como policial. Como mostram as estatísticas da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, eles morrem mais freqüentemente trabalhando como vigilantes do que como policiais: entre os anos de 1990 a 1998, cerca de 23% das mortes dos policiais militares ocorreram quando o policial estava de serviço (uma situação ativa, pois estão policiando a cidade, procurando criminosos e respondendo a

³⁶ A legislação impede tanto que policiais sejam registrados como guardas privados, quanto que exerçam qualquer outra profissão enquanto atuarem como policiais, tornando o segundo emprego uma prática totalmente ilegal.

chamados de crimes) e 77% de folga, geralmente exercendo uma segunda profissão como vigilantes (em tese, uma situação passiva), sem apoio da corporação e, portanto, sujeito a riscos muito maiores. Na polícia civil, entretanto, o número de mortes é maior em serviço, 71%. Entre os feridos o padrão de maior número de ocorrências na folga se mantém entre as duas polícias (cerca de 70%, segundo dados de 1995 a 1997) (Kahn, 2001).

4.5 Treinamento e qualificação dos vigilantes

A dificuldade na regulamentação e controle eficiente da atividade gerou de início um mercado de baixa profissionalização, com um nível precário de qualificação, com baixa escolaridade e renda, sobretudo ao compararmos o perfil dos vigilantes com o dos policiais. Analisando novamente os dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar – PNAD/IBGE nota-se que durante o período há grandes mudanças no perfil sócio-econômico e profissional da população empregada na segurança pública e na atividade de vigilância e guarda nas diferentes regiões do Brasil³⁷. Os dados mostram que o nível de escolaridade dos vigilantes privados é consideravelmente menor que o dos policiais: 88,9% possuíam até 1º grau completo em 1985, passando para 77,8% em 1995, enquanto na segurança pública esse montante era de 54,6% em 85 e 30,9% em 95. Entre esses profissionais de segurança privada 14,3% não tinham escolaridade em 1985, número que cai para 6,6% durante os dez anos seguintes (na segurança pública a ausência de escolaridade não atingiu 1% nos dois anos estudados).

Os dados da PNAD de 2001 mostram que a evolução nos dois setores continua seguindo a mesma tendência: a escolaridade até 1º grau cai mais um pouco, chegando a 61,3 na segurança privada e 18% nas forças públicas. É possível aventarmos a hipótese de que esse aumento na escolaridade também reflete um

³⁷ Para essa comparação foram utilizados os dados de 1985 e 1995 apresentados no estudo de Musumeci (1998) sobre os dados da PNAD, complementados pelos dados de 2001, utilizando-se as mesmas categorias de atividade para designar as forças públicas e privadas de segurança.

aumento da demanda por profissionais mais qualificados na área de segurança, e que essa mudança gradual do perfil dos profissionais, principalmente vigilantes, ocorre em função da necessidade de maior capacitação e conhecimento de operação de novos equipamentos. Essa grande transformação é percebida por pesquisadores, empresários e profissionais do setor, que reconhecem a mudança de uma “cultura de segurança” empresarial calcada na mão-de-obra para uma integração com a tecnologia disponível como um grande desafio (Brasiliano, 1999).

Ainda outro fator que pode estar indicando um processo de profissionalização do setor é o crescimento do número de mulheres trabalhando no setor da segurança. Apesar da atividade continuar sendo predominantemente masculina, chama atenção a rápida ascensão que o público feminino tem entre os vigilantes, passando de 2% em 1985 para 9,5% em 2001. Nas forças públicas nota-se uma evolução semelhante: na Polícia Militar as mulheres representavam 3% em 1985 e passam para 8,1% em 2001, e na Polícia Civil, onde o contingente de mulheres tende a ser maior pela presença das delegadas e funcionárias de administração, a mudança é de 11,1% para 24,5% no mesmo período. Esses números são significativos e merecem ser analisados mais a fundo quanto a seus efeitos no impacto sobre a ação das forças de segurança, uma vez que a diferença de gênero, para muitos pesquisadores, exerce forte influência no ambiente de trabalho e no desempenho das atividades.

A renda média também era consideravelmente menor entre os vigilantes do que entre os policiais em 1995. Quase 80% dos vigilantes particulares recebiam até quatro salários mínimos (o que, na época, equivalia a R\$ 400,00), enquanto na segurança pública essa faixa se reduzia para 44,8%. No entanto, enquanto os salários se mantiveram estáveis na segurança pública durante os dez anos anteriores, a renda média dos vigilantes cresceu consideravelmente. Em 2001, a média salarial de um vigilante no país era de R\$ 726,94, maior do que a de um policial civil, de R\$ 658,48 mas menor do que a de um policial militar, de R\$ 996,00.

Além do problema do perfil sócio-educacional dos trabalhadores do setor, outras características problemáticas aparecem como um desafio para as autoridades e para as próprias empresas de segurança. Desde os anos 70, firmas têm sido fechadas pelo não cumprimento da legislação, guardas particulares denunciados por envolvimento criminoso e um grande número de empresas clandestinas têm surgido, atuando de forma ilegal e “recrutando policiais na ativa, vigilantes demitidos de empresas regulares ou reprovados nos exames da Academia de Polícia, agentes expulsos dos órgãos de segurança pública ou das Forças Armadas e pessoas desempregadas, sem qualquer qualificação e sem outra alternativa de inserção no mercado de trabalho” (Musumeci, 1998, p. 4). Estas questões se impõem evidenciando a necessidade de se acompanhar com mais cuidado as atividades das empresas de segurança.

A forma com que se organiza o setor da segurança privada no Brasil compartilha causas e encontra respaldo no que está ocorrendo em outras nações. As condições sociais mínimas exigidas ao vigilante estão entre os fatores que mais preocupam com relação à qualidade dos serviços prestados pelas empresas, podendo estar relacionada com o grande número de ocorrências envolvendo vigilantes. De acordo com dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, entre janeiro de 2001 e setembro de 2003 foram registrados pelo Infocrim 7.377 ocorrências envolvendo seguranças como autores dos mais diversos tipos de crimes (entre eles, 25,82% de ameaças, 19,9% lesões corporais dolosas, 9,95% de porte de arma, além de 0,5% homicídios dolosos). Essa preocupação com a qualificação aparece também em outros países, com o nível sendo considerado baixo de uma forma geral.

4.6 Discussão sobre os pontos destacados

As características problemáticas elencadas, assim como a questão do segundo emprego de policiais, a formação dos agentes e o controle das atividades não são

exclusividade do Brasil, ocorrendo em contextos diversos. Soluções específicas para os problemas estão sendo buscadas em diferentes localidades. Um exemplo que merece ser citado é o caso da Police Foundation de Washington, uma fundação sem fins lucrativos que, além de captar recursos para as polícias, destina-se a aprimorar a qualidade dos policiais, incentivando a formação e o treinamento, através de cursos e bolsas de estudo. Além disso, essa Fundação da Polícia exerce importante papel na regulamentação dos serviços extras prestados pelas polícias. A fundação recebe pedidos de contratação de seguranças e encaminha policiais que estão em horários de folga para exercer a função, fiscalizando a sua atividade e dividindo os lucros com os policiais (Kahn, 2001; Soares, 2000).

Apesar de ser mais desejável que os policiais se dedicassem às atividades da polícia pública como único encargo profissional, a oficialização da prática do segundo emprego dos policiais pode ser pensada como uma alternativa pela impossibilidade atual de se oferecerem melhores salários. Através da legalização dos serviços pode-se almejar ter regulamentação e fiscalização mais eficientes na prática, o que por sua vez garantiria redução de riscos e maior qualidade ao serviço, além de assegurar os direitos trabalhistas aos policiais. No entanto, deve ser debatido até que ponto esse tipo de proposta, que poderia tolher fatias significativas do mercado atualmente suprido pelos empresários da segurança, poderia de fato ser posta em prática, o que abre espaço para algumas questões específicas relativas a esse aspecto da regulação.

Outra questão que diz respeito ao esforço recente do setor empresarial em direção à profissionalização da segurança privada é a adoção de selos, diplomas e certificados que orientam as empresas em relação a determinados padrões de qualidade, impondo uma série de regulamentações que forçam as empresas à reciclagem e à formação constante, favorecendo inclusive o controle público dos clientes e do governo. Além de ser, evidentemente, um atributo estratégico utilizado na concorrência pela preferência dos clientes, a certificação pode restringir a entrada de novos atores nesse mercado altamente competitivo, ao

concentrar o público consumidor no grupo mais restrito de empresas teoricamente mais confiáveis, além de impulsionar o afastamento do mercado das empresas que não mantiverem os padrões mínimos exigidos.

Esses padrões não são poucos: no caso do Certificado de Regularidade em Segurança – CRS, que é o principal diploma empresarial de qualidade existente hoje no país, e que tem sido amplamente divulgado na mídia escrita e televisiva, as empresas são obrigadas, além da qualificação e constante acompanhamento da tecnologia, a estarem rigorosamente em dia com as obrigações do FGTS e do INSS e Certidões Negativas de Tributos Federais. O CRS foi criado pelo Sindicato das Empresas de Segurança e Vigilância do Estado de São Paulo – SESVESP em 2002, sendo um documento independente atestado pelo BRTÜ – Avaliações de Qualidade S/C Ltda., organismo de certificação credenciado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro. Apesar de quase 100 empresas terem conseguido essa certificação desde o surgimento do selo, apenas 50 o possuem atualmente, devido à dificuldade das empresas em se manterem em dia com as exigências. Não obstante essas dificuldades, a preocupação com a qualidade dos serviços aponta para a gestação e adesão a mecanismos de auto-regulação como estratégia de mercado através da valorização e profissionalização do setor.

Ainda um outro exemplo nesse sentido é o recente lançamento do Certificado de Especialista em Segurança - CES (novembro de 2005) por iniciativa da Associação Brasileira dos Profissionais em Segurança Orgânica - ABSO. Os certificados serão emitidos para os profissionais mediante a realização de exames sobre conhecimentos específicos, tais como análise de risco, gestão da segurança, segurança pessoal, segurança da informação, segurança eletrônica, criminologia e prevenção de perdas. Além disso, para participar dos exames os interessados deverão ter no mínimo concluído o ensino médio. Sendo um certificado voltado aos gestores de segurança atuantes nas empresas, o CES ilustra bem a aposta do setor empresarial nos processos de profissionalização e garantia de qualidade do setor, o que justifica que sua comissão de certificação

seja composta por especialistas em segurança de empresas e entidades como Rede Globo, Schering, Pfizer, Volkswagen, Banco Real, Editora Abril, Febraban e Centro Empresarial.

Por outro lado esses indícios de evolução, que se relacionam também a uma gradual aproximação entre os órgãos públicos e privados com vistas à integração no plano gerencial e de criação de mecanismos de troca de informação entre os setores, contrastam com a grande carência de recursos para a efetivação de práticas mais eficientes. No campo informacional, a criação de um banco de dados nacionalmente integrado e informatizado deveria permitir cruzar informações dos diversos segmentos das empresas de segurança privada (segurança, vigilância, transporte de valores e segurança orgânica) com o DPF, as Secretarias de Segurança estaduais, a Receita Federal, o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), a Receita Federal, o INSS, o Cadastro Geral de Atividade Econômica (CAGED), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), o Diário Oficial, as Juntas de Comércio estaduais e outras fontes. Apesar de estar prevista no plano de Segurança Pública da gestão 2003-2006, a proposta de criação de tal banco não chegou ainda a ser posta em prática³⁸. Além de reunir todos os dados disponíveis sobre as empresas e os trabalhadores, o banco deveria incluir informações sobre armas furtadas/ roubadas das firmas e dos agentes de segurança particular.

Como vimos, no contexto brasileiro a exigência do Estado frente aos bancos foi o que criou o precedente à abertura do mercado de segurança em várias frentes, e sua rápida expansão a partir de então não deixam dúvidas da grande demanda existente pelo serviço. Quanto à especificidade desse serviço, devemos considerar que, dado que os vigilantes (e demais funcionários da segurança privada) não possuem essencialmente nenhum privilégio em termos de autoridade em relação aos demais cidadãos, é a sua aptidão e treinamento que são consumidos como um produto, sobretudo a sua atenção integral à proteção do cliente.

³⁸ Esse Plano é resultado do Projeto Segurança Pública elaborado pelo Instituto Cidadania para a campanha presidencial de Luis Inácio Lula da Silva (Soares e outros, 2002).

Evidentemente, o objetivo com relação à compreensão desse fenômeno contemporâneo e abrangente é apontar caminhos, como viemos mostrando, para a elaboração de formas de controle consistentes com esse mercado e que de fato possam demonstrar funcionalidade na prática. Acreditamos que tal objetivo só poderá ser alcançado se partirmos de uma estratégia de compreensão do fenômeno sensível à sua complexidade, ao invés de o enquadrarmos genericamente como uma grave ameaça ou, ao contrário, como uma panacéia capaz de resolver todos os problemas relacionados à segurança.

CONCLUSÃO

O marco teórico dos estudos da segurança privada no Brasil localiza o fenômeno da segurança privada como um efeito deletério de carências e características sociais problemáticas que emana, principalmente, da forma como o poder público é exercido. Contrastando com essa visão, observamos aqui que a segurança privada por si não representa uma ameaça à garantia dos direitos, mas sim a ausência de controle e regulamentação efetivos e sua devida fiscalização. O grande problema que se coloca quanto à disseminação desses serviços está na configuração de uma estrutura regulatória e de controle capaz de organizar os serviços particulares de segurança para que se garanta, por um lado, a eficiência e otimização dos recursos e por outro a garantia dos direitos individuais contra atos arbitrários das firmas e seus funcionários.

Os parâmetros da análise do marco regulatório foram identificados a partir das implicações acerca dos pressupostos que alicerçaram a expansão dos serviços particulares de segurança. Em primeiro lugar, com relação às grandes transformações no policiamento defendidas por Bayley e Shearing (1996), acreditamos que, apesar dos processos que estão sendo observados, não há indícios suficientes para se qualificar as novas transformações como sendo uma reestruturação do policiamento, tal como apontado por esses autores, inclusive com a profundidade que eles inferiram a tal conceito. Pelo contrário, as forças públicas continuam bem estabelecidas, com crescimento gradual e procurando, na medida do possível dentro das condições de alocação orçamentária nos diferentes Estados, acompanhar também a evolução de novos recursos e tecnologias, por exemplo, no uso de sistemas de CFTV em áreas públicas, concomitantemente à emancipação de outras formas de policiamento. Nesse sentido, ao contrário da fragmentação do policiamento, estamos na realidade assistindo a um processo gradual de “formalização” das atividades de controle social secundário, com os vigilantes e as tecnologias de segurança passando a exercer funções

anteriormente realizadas por aqueles cujas ocupações tinham nas atividades de controle social um elemento importante, apesar de não ser a sua função principal.

O surgimento e emancipação dos serviços particulares de segurança no Brasil é fenômeno complexo e que não pode ser resumido na questão da falência da segurança pública, nem tampouco a uma suposta crise de legitimidade do Estado, como mostra a análise desse processo. Além do aumento da criminalidade e da sensação de insegurança, a segurança privada tem como pressupostos de sua expansão o surgimento de novas formas de uso e circulação no espaço urbano que tem motivado a criação de determinados espaços para os quais se deseja ter segurança reforçada em tempo integral. Embora esse aspecto tenha sido compreendido como uma ocupação da segurança privada de espaços cuja responsabilidade caberia ao setor público, pouco tem sido observada a presença dos novos recursos de segurança como uma necessidade gerada pela multiplicação desses espaços, onde apesar da jurisdição pertencer ao Estado, a responsabilidade pela segurança é atribuída aos proprietários.

Outro aspecto que tem sido negligenciado na literatura é o fenômeno da especialização, diversificação e profissionalização do crime e dos criminosos, que se apropriam de novos recursos e tecnologias na produção de meios cada vez mais sofisticados para a prática das atividades ilícitas, criando instantaneamente novas ameaças para as empresas e seus clientes. Essa focalização do crime em alvos mais oportunos e rendosos tem levado o setor empresarial a ampliar seus investimentos em recursos de segurança privada, tornando-se o seu principal consumidor. Os investimentos individuais em segurança privada (mesmo somando os serviços irregulares de vigilância de bairro e residencial) representam parcela consideravelmente pequena perto do montante investido pelo setor corporativo, bem como da alocação dos recursos técnicos e humanos da segurança.

Com base nessas novas necessidades, a segurança privada vem atender a demandas sociais existentes e cada vez mais comuns no mundo contemporâneo, sobretudo nos grandes centros urbanos, em que tem assumido funções cada vez

mais similares às da segurança pública, trazendo importantes questões relativas à regulação do setor.

No Brasil essa regulação, com suas características particulares, reflete a tendência observada no cenário internacional de ampliação da abrangência da política regulatória com relação ao setor, processo conduzido pelo Estado que em muitos casos tem intermediação dos representantes das entidades interessadas na sua gestão e regulamentação. No entanto, como ademais ocorre em outros campos da gestão de políticas públicas, a regulação da segurança apresenta uma estrutura jurídica que, embora crescente, tem gerado poucos resultados práticos, tanto pela ausência de uma estrutura orgânica qualificada quanto pela falta de investimentos consistentes em recursos humanos e tecnológicos, entre os quais a ausência de um banco de dados abrangente sobre os diferentes setores e integrado a outras bases de dados. A inexistência de bases de dados digitalizadas e sistematizadas impede o conhecimento detalhado do setor e inviabiliza o estabelecimento de controle eficaz sobre as empresas, além de dificultar as próprias práticas internas às empresas visando à modernização e o estabelecimento de parâmetros para suas atividades.

Estas limitações somam-se às implicações existentes com relação a alguns aspectos mais problemáticos destacados, como a questão das armas de fogo, o segundo emprego dos policiais, as sanções das empresas e regulação de acesso e o treinamento e qualificação dos vigilantes, que devem ser melhor compreendidos na busca de soluções satisfatórias.

Por fim, entendemos que a segurança privada, pelas características de sua regulação e seu modelo existente, possui atualmente no Brasil status de atividade complementar à segurança pública e que pode, se efetivamente controlada, regulamentada e fiscalizada, contribuir para as funções específicas da segurança. Como já aparecem em documentos internacionais, a pressão por regulação específica nacional e criação de mecanismos internacionais de controle dos serviços de segurança deverão estar cada vez mais presentes. A modernização

tecnológica e o acompanhamento sistemático do sistema de segurança privada, além de otimizar o controle e a fiscalização, podem atuar como um importante instrumento para a efetivação de algumas práticas positivas relativas ao setor, por exemplo com uma estratégia eficaz e controlada de troca de experiências e informações entre os setores público e privado, e a tarefa de oferecer segurança para os cidadãos de forma condizente com o marco legal instituído.

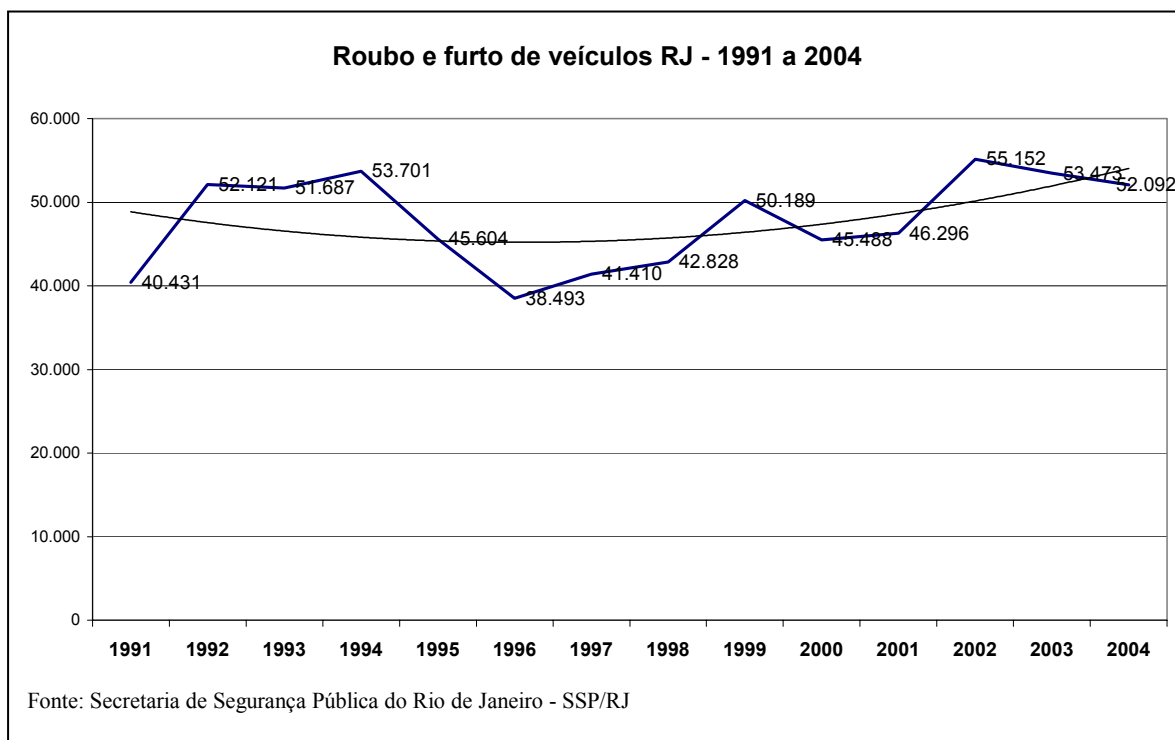
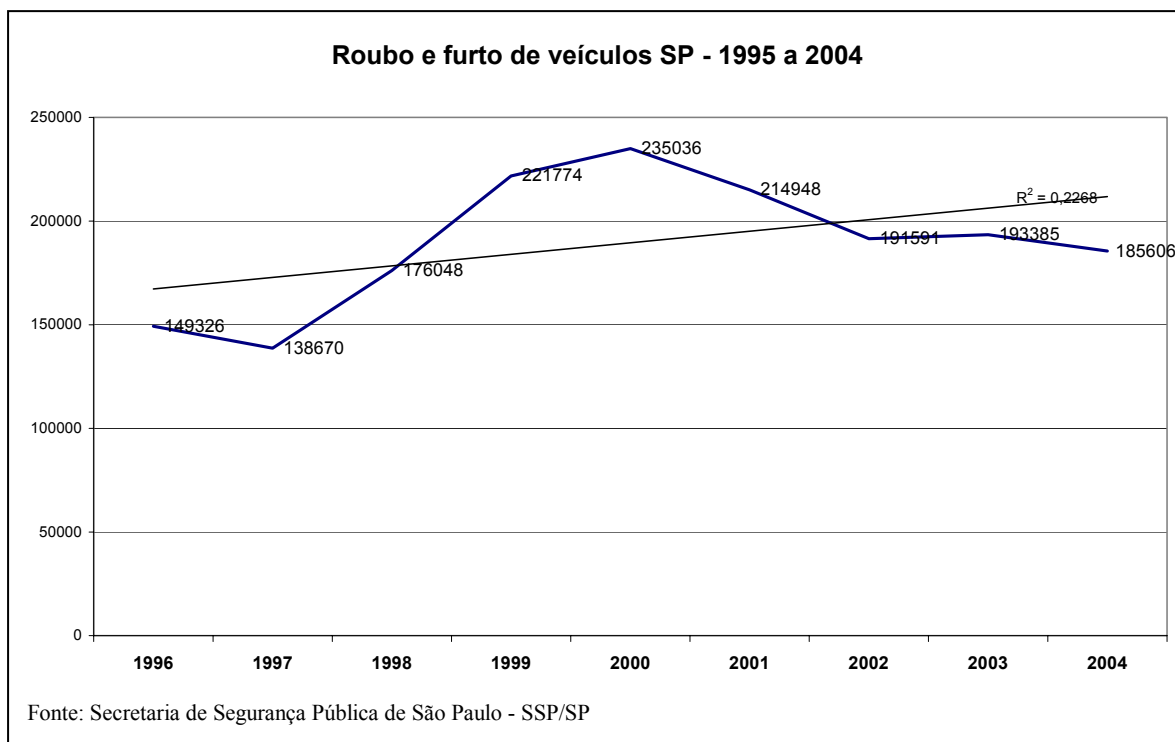
ANEXO³⁹

ANEXO I HOMICÍDIOS

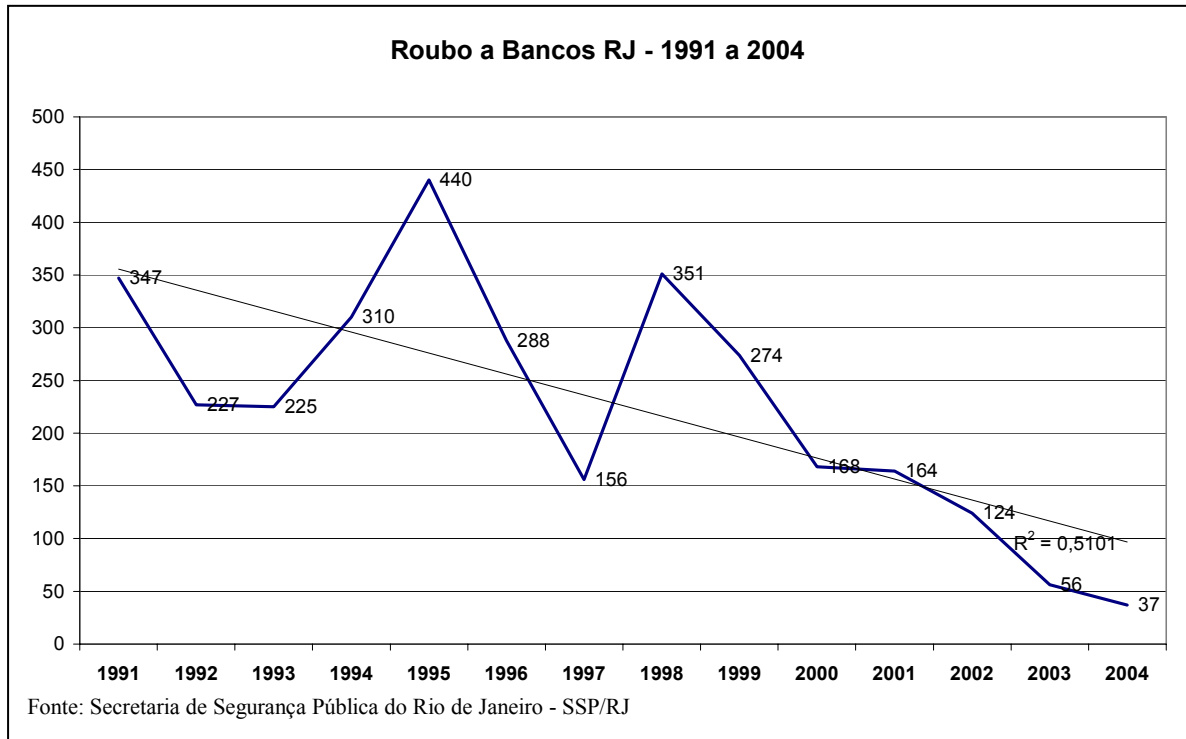
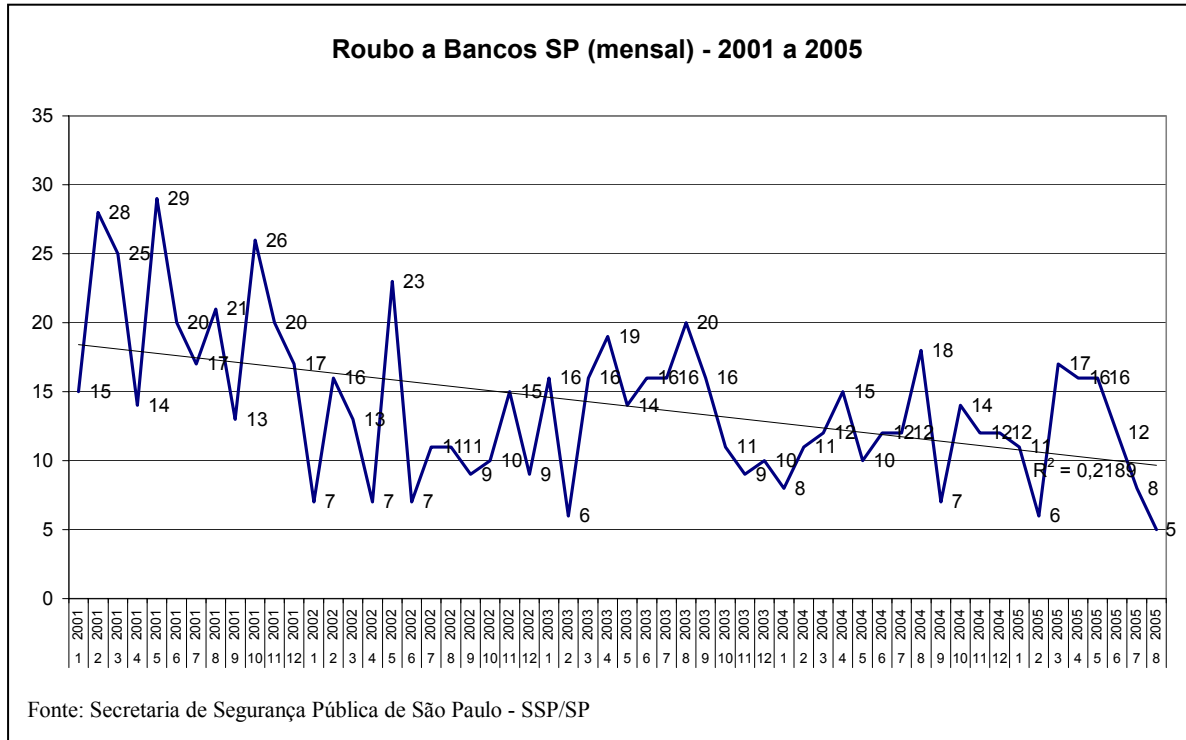


³⁹ Os dados de homicídios são provenientes do Sistema de Informações de Mortalidade / DATASUS do Ministério da Saúde e as taxas foram calculadas com base nas estimativas populacionais do IBGE. Os dados de São Paulo dos gráficos seguintes são provenientes da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, que disponibiliza os dados trimestrais desde 1995, exceto em alguns casos, como roubo de carga e roubo a banco que foram incorporados aos demais dados posteriormente. Os dados do Rio de Janeiro são provenientes do Instituto de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro e constam do boletim mensal divulgado pelo órgão, incluindo registros desde o ano de 1991.

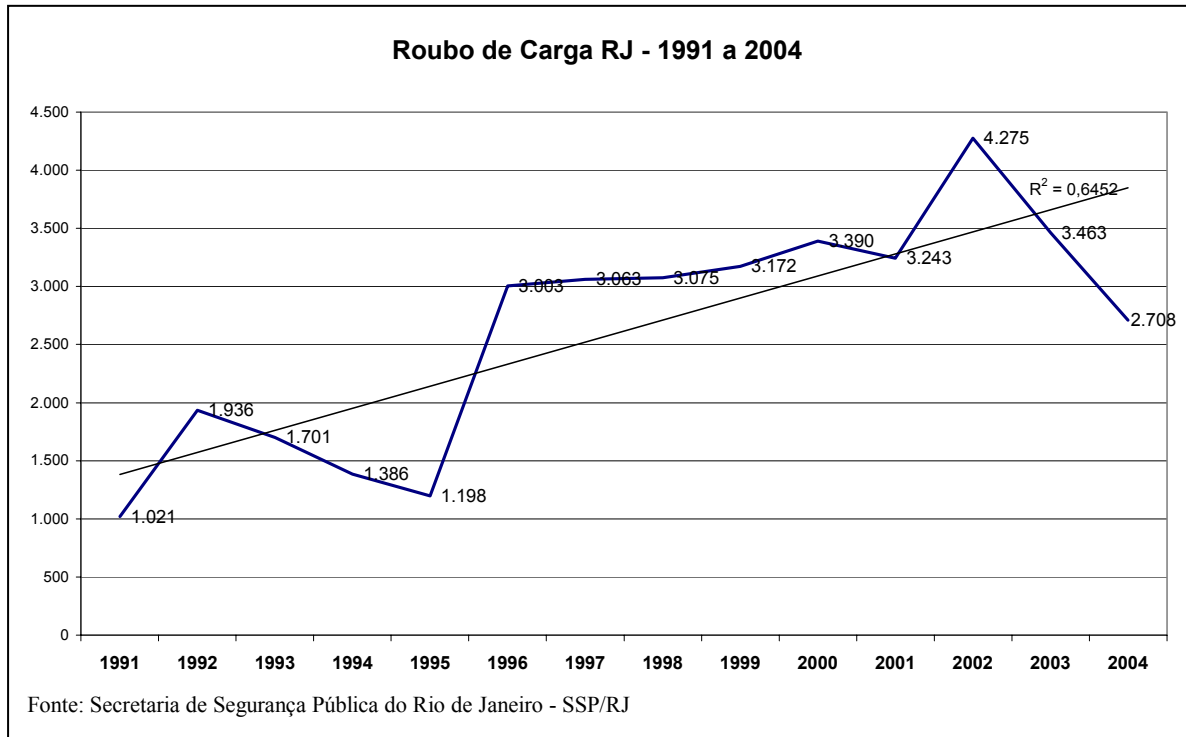
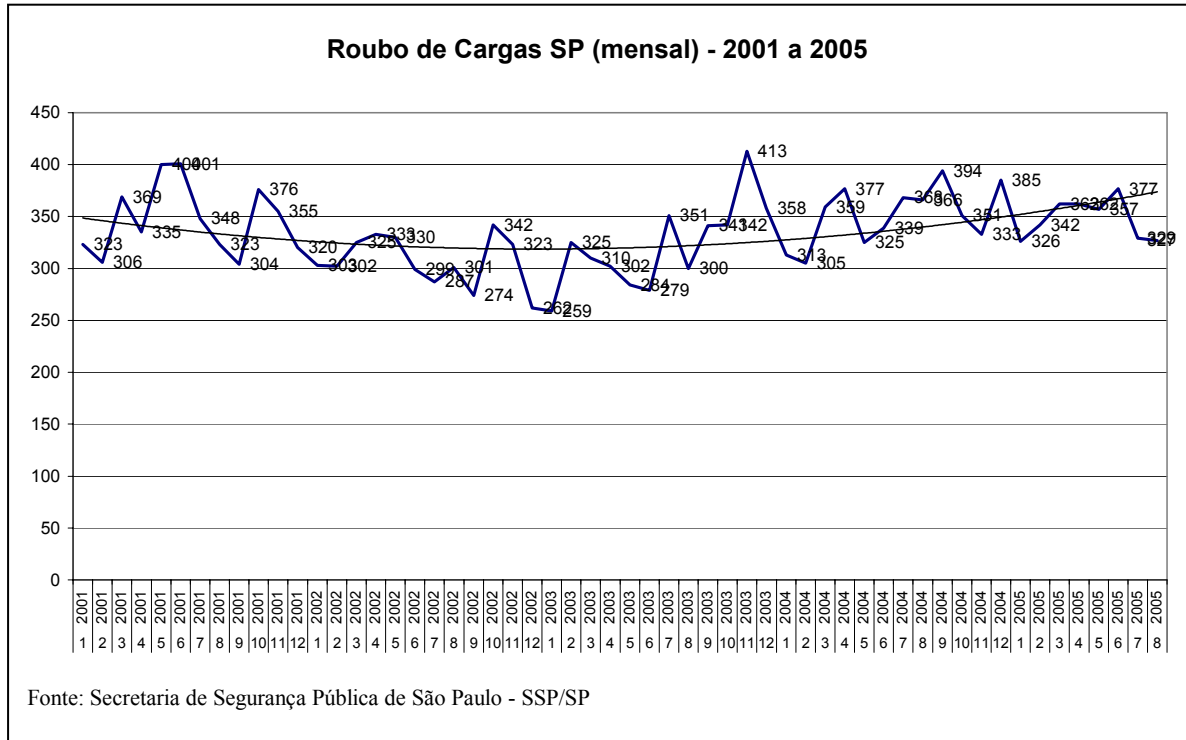
ANEXO II ROUBO E FURTO DE VEÍCULO



ANEXO III ROUBO A BANCO



ANEXO IV ROUBO DE CARGA



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADORNO, Sérgio. “Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea”, in Sérgio Miceli. *O que Ler na Ciência Social Brasileira*, vol. 4. São Paulo: ANPOCS, 2002.
2. AKERMAM, Marco. *Mapa de Risco da Violência: cidade de São Paulo* / CEDEC - São Paulo, 1996. 12p.
3. Assembléia Legislativa de São Paulo. *Fórum São Paulo Século XXI - Segurança*. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo, 2000.
4. BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa*. São Paulo: Edusp, 2001. (série Polícia e Sociedade nº 01)
5. BAYLEY, David H. & SHEARING, Clifford D. “The future of policing”. In: *Law & society Review*: p. 585-606, 1996.
6. BAYLEY, David H & SHEARING, Clifford D. *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. New York: National Institute of Justice, 2001. (<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>)
7. BEATO, Cláudio. *Informação e desempenho policial. Paper*. UFMG, 2000.
8. BESTE, Hubert & VOB, Michael. “Las Deformaciones del Derecho Penal por los Servicios de Privados de Seguridad”. In: *La Insostenible Situación del Derecho Penal*, Instituto de Ciencias Criminales de Frankfurt (Ed.), Área de Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra (ed. Española), Editorial COMARES, 1999.
9. BRASILIANO, Antonio Celso Ribeiro. *Planejamento da Segurança Empresarial – Metodologia e Implantação*. São Paulo: Sicurezza, Cia. das Artes e Brasiliano & Associados, 1999.
10. CALDEIRA (2), César. “Segurança Pública e Seqüestros no Rio de Janeiro (1995 – 1996)”. In: *Tempo Social; Revista de Sociologia*. São Paulo: USP, 1997.
11. CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros – Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34 / Edusp. 2000
12. CANO, Ignácio. *Análise Territorial da Violência*. ISER, Rio de Janeiro, 1997.
13. CANO, Ignácio & Santos, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora 7 letras, 2001.

14. CATÃO, Yolanda. *Mortes Violentas – Um Panorama dos Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro, Departamento de Populações e Indicadores Sociais – IBGE, 1999.
15. CEDEC. *Mapa de Risco da Violência – cidade de São Paulo*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC, 1996.
16. COHEN, Lawrence E. & FELSON, Marcus. *Social change and crime rate trends: a routine activity approach*. American Sociological Review, vol. 44, 1979.
17. CUBAS, Viviane de Oliveira. *A Expansão das Empresas de Segurança Privada em São Paulo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo: USP, 2002.
18. ELIAS, Norbert. *Os Alemães: A luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
19. ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993, v. 2 (2 v.).
20. FELSON, Marcus. “Routine Activities and Crime Prevention in Developing Metropolis”. *Criminology*, V. 25 (4): 911-31, 1987.
21. FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir – História da Violência nas prisões*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1987.
22. _____ . *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
23. FRYE, Timothy. “Private protection in Russia and Poland”. In: *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, pp. 572-584. Midwest Political Science Association, julho de 2002.
24. GALSSNER, Barry. *Cultura do Medo*. São Paulo: Francis, 2003.
25. GULLO, Álvaro da Silva. *O policial militar do Estado de São Paulo: caracterização e análise sócio-econômica*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1992.
26. HABERMAS, Jürgen. *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
27. HERBERT, Steven K. “The End of the Territorially-Sovereign State? The Case of Crime Control in the United States”, *Political Geography*, vol.18, n.2, pp.149-72, 1999.

28. ILANUD. *Crime e TV*. Revista do ILANUD, n. 13. São Paulo: ILANUD, 1997.
29. INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
30. IRISH, Jenny. *Policing For Profit: The future of South Africa's Private Security Industry*. Institute for Security Studies - ISS, Monographs for the African Human Security Initiative N. 39, edited by Martin Schönteich, August 1999.
31. JONES, Trevor & NEWBURN, Tim. "The transformation of policing? – Understanding current trends in policing systems". In: *British J. Criminology*, n.42, pp. 129-146, 2002.
32. KAHN, Túlio. *Cidades Blindadas – ensaios de criminologia*. Conjuntura Criminal, São Paulo, 2001.
33. KAHN, Túlio. *Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002.
34. KOWARICK, Lúcio. "Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano". São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, n. 63, pp. 9-30, 2001.
35. KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade sócio-econômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 51, v. 18, 2003.
36. LEVY, René. "A crise do sistema policial francês hoje – da inserção local aos riscos europeus" In: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.9, n.1, p. 53-77, maio de 1997.
37. LIMA, Robert Kant de, MISSE, Michel e MIRANDA, Ana Paula Mendes de. "Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia". BIB, Rio de Janeiro, n.50, 2º semestre de 2000, pp. 45-123.
38. LOADER, Ian. "Consumer culture and the commodification of policing and security". In: *Sociology*, v. 33, n. 2, pp. 373-392, maio de 1999.
39. MARTINS, José de Souza. *A exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Edições Paulinas, 1977.
40. MELO, Marcos André. "Política Regulatória: uma Revisão da Literatura". BIB, Rio de Janeiro, n.50, 2º semestre de 2000, pp. 45-123.
41. MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o Crime Organizado*. IBCCRIM: São Paulo, 1998.

42. MINHOTO, Laurindo Dias. “As Prisões do Mercado”. In: São Paulo: LUA NOVA, Nº 55-56, 2002.
43. MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001. (série Polícia e Sociedade n. 03)
44. MUSUMECI, Leonarda. *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95*. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, maio de 1998. (www.ipea.gov.br/pub/td/td0560.pdf)
45. NAUDÉ, C. M. B. (coord.) *Crimes against the South African business sector*. University of South Africa, 1999.
46. OCQUETEAU, F. “A expansão da segurança privada na França: privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva?” In: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.9, n.1, pp. 185-195, maio de 1997.
47. OLIVEIRA, Luciano. “Os excluídos ‘existem’? – notas sobre a elaboração de um conceito”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.33, pp. 49-62, 1997.
48. PAIXÃO, Antônio Luiz. “Segurança Privada, Direitos Humanos e Democracia – Notas preliminares sobre novos dilemas políticos”. In: *Novos Estudos Cebrap*, 31, p. 131-141, outubro de 1991.
49. PAIXÃO, A.L., BEATO, F., CLAUDIO, C. “Crimes, vítimas e policiais”. In: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.9, n.1, p. 233-248, maio de 1997.
50. PERALVA, Angelina. *Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
51. PINHEIRO, Paulo Sérgio e ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Violência Urbana*. São Paulo, Publifolha, 2003.
52. PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.
53. QUIGLEY, Tim e CUKIER, Wendy. *Canadian Regulation of Private Security in an International Perspective*. College of Law, University of Saskatchewan, 2003.
54. Relatório da Comissão Especial. *Proposta de Indicadores de Criminalidade Violenta*. Texto desenvolvido por especialistas para a gestão da Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

55. RIBEIRO, Nuno Santos. *Segurança privada: evolução e limites formais ao exercício da actividade*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1999.
56. RICO, J.M., SALAS, L. "A segurança privada. Delito, insegurança do cidadão e polícia". Rio de Janeiro: Biblioteca da Polícia Militar / PMERJ, Cap. V, p. 157-189, 1992.
57. SAMPSON, Robert J. and GROVES, W. Byron. *Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory*. Chicago: University of Chicago, AJS, Vol. 94, n. 04, 1989.
58. SAMPSON, Robert J. RAUDENBUSH, Stephen W. e EARLS, Felton. *Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy*. Science, Vol. 277, august 1997.
59. SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
60. Sarre, Rick. "The Legal Basis for the Authority of Private Police and An Examination of their Relationship with the 'Public' Police". In: Biles, D. and Vernon, J. (eds.), *Proceedings of the Private Sector and Community Involvement in the Criminal Justice System Conference*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 167-182, (1994).
61. SARRE, Rick. *Private Police: the future of policing and the broader regulatory framework*. Australian Institute of Criminology, setembro de 2002.
62. SEADE. *Violência e Mal-estar na Sociedade* Revista SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, vol.13, n.03. São Paulo: Fundação SEADE, 1999.
63. SEADE. *A Violência Disseminada*. Revista SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, vol.13, n.04 – São Paulo: Fundação SEADE, 1999.
64. SEADE. *Consolidação do sistema estadual de análise e produção de informações criminais e constituição de um modelo de tratamento de dados que subsidie políticas em justiça e segurança pública. Relatório de Pesquisa*. São Paulo: Fundação SEADE, junho/2001.
65. SHAW, Clifford R. e MCKAY, Henry D. *Juvenile Delinquency and Urban Áreas* Chicago: University of Chicago Press, 1942.
66. SHEARING, Clifford D., STENNING, P. "Modern private security and its implications", In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.), *Crime and Justice*. Chicago: Chicago Univ. Press, p. 193-245, 1981.

67. SHEARING, Clifford D. "A relação entre policiamento público e policiamento privado", In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.), *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp, 2001. (série Polícia e Sociedade n. 07)
68. SHEARING, Clifford D. "Private Security: implications for social control". In: McCORMICK, K. R. E., VISANO, L. A. *Understanding policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press, p. 521-544, 1992.
69. SILVA, J. *Segurança pública e privada no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1992.
70. SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General – Quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
71. SOARES, Luiz Eduardo e outros. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
72. SOUTH, Nigel. "Privatizing policing in the European Market: some issues for Theory, Policy, and Research", In: *European Sociological Review*, v. 10, n. 3. Oxford University Press, 1994.
73. SOUZA, Luís Antônio Francisco de. "Tendências atuais nas áreas de segurança pública e de polícia: revisitar Foucault ou uma nova sociedade do controle?", In: *Cadernos da FFC*, v. 9, n. 1, 2000.
74. SPENCER, S. *Private security. On Patrol*, v. 1, n. 4, Winter 1997.
75. SPOSATI, Aldaíza (coord). *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo, EDUC, 1996.
76. *The Public Accountability of Private Police – Lessons from New York, Johannesburg and México City*. Vera Institute of Justice. New York: August 2000.
77. WAARD, J. de. "The Private Security Industry in International Perspective". In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1999.
78. WEBER, Max. *Ciência e Política, duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1983.
79. WIEVIORKA, Michel. "O novo paradigma da violência". In: *Tempo Social – Revista de Sociologia USP*, v.9, n.1, p. 5-42, 1997.
80. WILSON, James Q. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1982.
81. ZACCHI, José Marcelo e MUNIZ, Jacqueline. "Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de

Segurança Pública no Brasil”. Textos PROSUR / Segurança Cidadã (Texto desenvolvido sob encomenda da Fundação Friedrich Ebert Stiftung). Junho de 2004.

82. ZALUAR, Alba. “A Globalização do Crime e os Limites da Explicação Local”. In: Velho, Gilberto e ALVITO, Marcos (ogs.). *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro: UFRJ; FGV, 2000.

SITES

Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro: www.ssp.rj.gov.br

Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo: www.ssp.sp.gov.br/

Ministério da Justiça: www.mj.gov.br

Departamento da Polícia Federal: www.dpf.gov.br

Polícia Civil – São Paulo: www.policia-civ.sp.gov.br

Polícia Militar – São Paulo: www.polmi.sp.gov.br

Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo: www.ouvidoria-policia.sp.gov.br

Conjuntura Criminal: www.conjunturacriminal.com.br

Associação Brasileira das Empresas de Sistemas Eletrônicos de Segurança – ABESE: www.abese.org.br

Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores – FENAVIST: www.fenavist.com.br

Sindicato das Empresas de Segurança e Vigilância do Estado de São Paulo – SESVESP: www.sesvesp.com.br

Fundação SEADE: www.seade.sp.gov.br

ISER: www.iser.org.br

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes - CESeC/UCAM: www.cesec.ucam.br

Movimento Viva São Paulo: <http://www.vivasp.com.br>

Grupo CIPA - Comissão da Indústria para Prevenção de Acidentes no Trabalho: <http://www.cipanet.com.br>

Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Paraná – SINDESP-PR: <http://www.sindesp-pr.org.br>

<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3304> *Vigias noturnos e fiscalização pela polícia de São Paulo*, doutrina jurídica apresentada por Luís Carlos de Almeida Hora.

REVISTAS

Revista Security n. 44, ano 2004.
Revista Security n. 46, ano 2005a.
Revista Security n. 51, ano 2005b.
Jornal SegNews, Ano 2, n. 18, 2004.