

O Controle da Segurança Privada: Balanço da Literatura Internacional e Situação das Pesquisas no Brasil

Cleber da Silva Lopes

Introdução

O velho dilema expresso na pergunta “mas quem vigiará os vigias?”¹ do satirista romano Juvenal resume o problema que as sociedades democráticas precisam enfrentar quando o assunto é policiamento, entendido como a atividade que visa manter a segurança de uma ordem social particular ou de uma ordem geral através da vigilância e ameaça ou uso de sanções (Reiner, 2004; Shearing, 2003; e Bayley e Shearing, 1996, 2001).

Organizações e agentes de policiamento estão autorizados a distribuir sanções (especialmente força física) para proteger direitos civis, mas estes podem assim ser violados, razão pela qual os provedores de policiamento devem ser controlados². O problema enseja uma ampla discussão a respeito do controle das forças policiais, tema caro à sociedade brasileira. Mas as forças policiais não são as únicas organizações a proverem policiamento nas sociedades contemporâneas. O crescimento do policiamento executado pela segurança privada ocorrido no mundo e no Brasil, nas últimas décadas, deu novo significado ao problema político implícito na pergunta de Juvenal. Desse modo, *como a segurança privada é controlada* tornou-se tema relevante para as sociedades democráticas e para a literatura acadêmica.

Este artigo discute o controle do segmento legal de segurança privada no Brasil a partir do debate presente na literatura internacional de língua inglesa e da atual situação das

pesquisas sobre o tema em nosso país. Um dos enfoques que mais chama a atenção na literatura internacional trata dos múltiplos controles a que a segurança privada estaria submetida. O argumento é que o controle exercido no interior das empresas e controles externos, provenientes da Justiça, clientes, associações de classe do setor de segurança privada, sociedade e da competição das empresas no mercado, seriam capazes de restringir ou controlar o potencial de ameaça presente no policiamento privado. No Brasil, por outro lado, os estudos têm dado atenção prioritária ao controle proveniente do Estado. Diante das fragilidades desse tipo de controle, predomina no país uma visão pessimista ou cética acerca da compatibilidade entre segurança privada e democracia. Neste artigo, defende-se que é preciso conhecer melhor como operam as diversas formas de controle da segurança privada e como elas se articulam. Somente assim uma avaliação mais precisa acerca das relações entre segurança privada e democracia no Brasil poderá ser feita.

O texto está dividido em três partes e considerações finais. A primeira apresenta o que é a segurança privada no Brasil e quais as implicações que ela traz para uma sociedade democrática. Ao proceder deste modo, aponta-se também para a importância do tema *controle*. A segunda parte resenha o debate presente na literatura internacional de língua inglesa sobre controle da segurança privada, dando destaque à perspectiva analítica que parece mais profícua para abordar o tema no

Brasil. A terceira parte faz um balanço parcial dos poucos trabalhos que trataram do controle da segurança privada no país. Por fim, as considerações finais destacam a necessidade de pesquisas que deem conta da complexa estrutura de controles que atua sobre a segurança privada, para que se saiba como de fato ela é controlada e até que ponto esses serviços de proteção e segurança são compatíveis com os ideais de uma sociedade democrática.

Segurança privada, democracia e controle: o caso brasileiro

O segmento legal de segurança privada no Brasil compreende tanto as empresas de capital privado que possuem concessão do Estado para comercializar serviços de proteção ao patrimônio e às pessoas (empresas de segurança privada especializadas), como as mais variadas empresas e organizações que montam departamentos internos para promover sua própria segurança (empresas com segurança orgânica)³.

O segmento comercial abrange as empresas especializadas que oferecem, em bases contratuais, os serviços de “vigilância patrimonial”, “transporte de valores”, “escolta armada” e “segurança pessoal privada”. Inclui também os chamados “cursos de formação”, empresas cuja atividade-fim não é comercializar serviços de proteção e sim formar, especializar e reciclar a mão-de-obra que executará policiamento – os vigilantes. Já a segurança orgânica compreende as atividades de vigilância patrimonial e transporte de valores, executadas por profissionais contratados diretamente pelos usuários dos serviços. *Grosso modo*, esses dois segmentos correspondem àqueles que as legislações de diversos países e a literatura sociológica tratam pelo termo “segurança privada”⁴. Diz-se *grosso modo* porque as leis de alguns países incluem na definição “serviços de investiga-

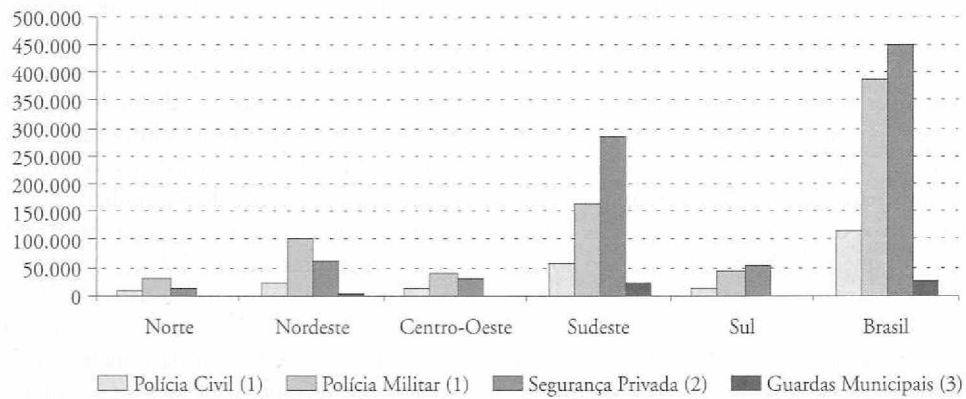
ção particular e de segurança eletrônica”. No Brasil, esses serviços não fazem parte do universo legal da segurança privada.

Em 2004, havia no país 1.523 empresas prestando regularmente serviços de segurança privada e outras centenas de empresas e instituições com serviços orgânicos de segurança (conforme informações do Segundo Estudo do Setor de Segurança Privada – II Esseg, 2005). Essas empresas e organizações empregavam cerca de 450 mil vigilantes, efetivo superior ao das principais forças de segurança pública do país (Figura 1).

Observa-se no gráfico da Figura 1 que a segurança privada estava mais concentrada nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste, superando nestas duas últimas os efetivos das Polícias Civis, Militares e Guardas Municipais. A região de maior destaque era o Sudeste, especialmente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que, juntos, reuniam aproximadamente 39% do total de empresas de segurança privada especializadas e 53% do total de vigilantes (terceirizados e orgânicos). Somente o Estado de São Paulo tinha cerca de 27% das empresas e 40% dos vigilantes do país (II Esseg, 2005).

Olhando para o local de atuação desses vigilantes (Figura 2), descobre-se que a grande maioria atuava nos setores público e de serviços e em bancos, somando 72%. Em outros termos, a maioria dos vigilantes realizava policiamento nos chamados “espaços comuns” – espaços de uso coletivo localizados no interior de propriedades fechadas (públicas ou privadas), que assumem a responsabilidade por sua própria segurança: repartições públicas, *shoppings centers*, instituições de ensino, hipermercados, espaços recreativos etc. (Kempa, Stenning e Wood, 2004). Como o cidadão médio passa parte substantiva de seu tempo no interior desses espaços, pode-se afirmar que a vida pública é hoje tão ou mais policiada pela segurança privada do que pelas forças de segurança pública.

Figura 1
Efetivo das Forças de Segurança Pública e da Segurança Privada
(por região, Brasil, 2003-2004)



Fonte: Construído a partir de dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e do II Esseg.

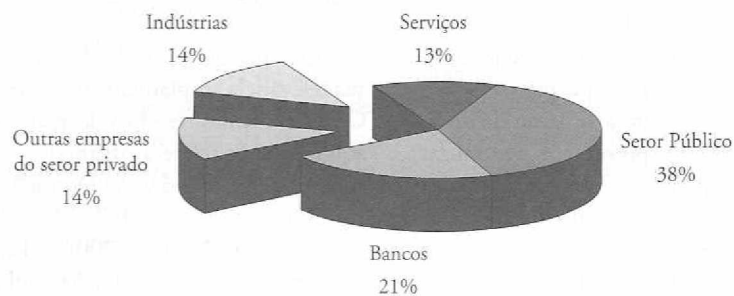
Notas:

(1) Dados de 2003. O efetivo da Polícia Civil não inclui a Polícia Técnica.

(2) Dados do II Esseg. Inclui os vigilantes que trabalham em empresas de segurança privada (dados de 2004) e os que trabalham em empresas com segurança orgânica (dados de 2003).

(3) Os dados das Guardas Municipais são de 2004, mas estão subestimados porque a Senasp levantou informações em apenas 192 das 285 guardas existentes no país. Não há dados para a região Norte.

Figura 2
Distribuição dos Vigilantes por Setor Econômico
(Brasil, 2005)



Fonte: II Esseg (2005).

O enorme contingente de vigilantes atuando em espaços comunais coloca novos problemas para os direitos civis e para a democracia brasileira, como bem notou Paixão (1991, p. 138) ao afirmar que “aos dilemas ‘antigos’ de domesticação da polícia e abertura do Judiciário às classes populares somam-se agora os problemas ‘modernos’ criados pela privatização da segurança”. Isso porque, embora profissionais de segurança privada não contem com os mesmos poderes coercitivos disponíveis à polícia, eles detêm poderes que, sob alguns aspectos, são potencialmente mais ameaçadores das liberdades civis do que os da polícia.

Treinados para utilizar força física e autorizados a portar armas, uniformes, insígnias de autoridade e sofisticados aparatos de vigilância, profissionais de segurança privada dispõem de poderes para investigar, fiscalizar, revistar, autorizar, proibir, obstruir e excluir, os quais não estão disponíveis do mesmo modo para os policiais⁵.

Agindo fundamentada e orientada sob e para o sistema de justiça criminal, a polícia nas democracias tem seu trabalho limitado pelas regras do devido processo legal, que preveem procedimentos formalizados que visam proteger a integridade e a privacidade dos indivíduos. Como a segurança privada não age baseada no sistema de justiça criminal formal, mas segundo o que foi estabelecido privadamente por contrato, ela não está submetida a tais regras. Para a segurança privada, mais importante do que obedecer ao devido processo legal, para que pessoas sejam presas e processadas sem a violação de direitos fundamentais, é prevenir e neutralizar ameaças reais e potenciais aos interesses dos seus clientes, daí o uso desinibido que pode fazer dos poderes que detém, especialmente os poderes para controlar acessos e expulsar ou banir pessoas dos espaços policiados através da ameaça ou do uso de força física

(Shearing e Stenning, 1981, 1983; Paixão, 1991; Caldeira, 2003).

Forte presença em ambientes frequentados pelo público em geral (espaços semi-públicos) e poder potencialmente ameaçador das liberdades civis são fatores que, se circunscrevem o problema que a segurança privada coloca para as sociedades democráticas, também apontam para a importância do tema *controle*. Em tais sociedades, o policiamento, seja ele executado pela polícia ou por empresas de segurança, está imerso numa tensão estrutural que precisa ser equacionada. Agentes de policiamento detêm poderes coercitivos para proteger os direitos civis da sociedade em geral (caso da polícia) ou de grupos sociais específicos (caso da segurança privada), mas esses poderes representam um potencial de ameaça aos direitos civis em face da possibilidade de serem usados de maneira abusiva ou irresponsável. A tensão entre o emprego de poderes coercitivos e o respeito aos direitos civis é inerente à atividade policial. Porém, para garantir a atuação dos agentes de policiamento em conformidade às regras que visam proteger os direitos individuais dos cidadãos⁶, é imprescindível estabelecer mecanismos de controle que façam convergir esses dois polos.

O controle da segurança privada na literatura internacional de língua inglesa

O tema do controle da segurança tem sua relevância amplamente reconhecida pelas Ciências Sociais, tendo sido mais explorado aquilo que se refere a organizações policiais (Dahl, 2005; Mendez, O'Donnell e Pinheiro, 2000; Pinheiro, 1997; Mesquita Neto, 1999; Costa, 2004a e 2004b; Lemgruber, Musumeci e Cano, 2003; Macaulay, 2002; e muitos outros) e frequentemente ignorado ou subestimado o que trata de empresas de

segurança privada ou da segurança orgânica. Em consequência, na literatura acadêmica em geral, há relativo conhecimento sobre o modo como a polícia é controlada, mas pouco se sabe acerca do controle das empresas e profissionais de segurança privada.

Na bibliografia internacional de língua inglesa que, desde os anos 1970, vem produzindo conhecimento sobre o fenômeno do policiamento privado/segurança privada, o debate a respeito do controle da segurança privada – ou polícia privada, como muitos preferem⁷ – é um dos menos abordados. As análises empíricas são escassas e as linhas teóricas ainda não estão claramente delineadas. Mas é possível identificar três agrupamentos de trabalhos: (1) os que enfocam o controle estatal, mais especificamente realizam análises comparativas do marco regulatório da segurança privada na Europa e América do Norte; (2) os que julgam os controles existentes sobre a polícia privada insuficientes, voltando-se então para a discussão de formas de controle que deveriam existir para a polícia privada em sociedades democráticas; e (3) os que têm defendido que a polícia privada está submetida a múltiplas formas de controle, tornando-a uma atividade tão ou mais responsável do que o policiamento público.

Entre os autores que tratam da regulação do mercado de segurança privada estão Brion e Kaminski (2001 *apud* Cukier, Quigley e Susla, 2003), Waard (1999) e Cukier, Quigley e Susla (2003). Brion e Kaminski delimitam seus estudos na União Europeia, levando em conta a perspectiva de três atores: os cidadãos (interessados na qualidade dos serviços), os provedores de segurança (interessados na competição) e o Estado (preocupado com a ordem pública). Eles dividem e classificam a regulação dos países europeus em três níveis: mais restritiva, menos restritiva e meio termo. De maneira próxima, Waard elabora um modelo analítico

considerando duas dimensões da regulação da segurança privada na Europa: extensão da regulação (não intervencionista, mínima ou abrangente) e capacidade reguladora (limitada ou ampla). Já Cukier, Quigley e Susla (2003) analisam a regulação da segurança privada no Canadá através de um estudo comparativo sobre temas regulatórios essenciais para o setor de segurança privada em diversos contextos nacionais: autorização para empresas e profissionais atuarem, uniformes e identidade visual, uso de armas e cães de guarda, educação e treinamento, e exigências de relatórios de desempenho. De modo geral, esses trabalhos mostram que tais países encontram dificuldades para controlar adequadamente o setor de segurança privada, o que estaria menos relacionado à extensão da regulação, que é abrangente na maioria deles, e mais à capacidade de fazê-la funcionar.

Outra parte dos trabalhos tem assumido uma perspectiva mais propositiva do que analítica, exemplo de Reynolds (1996), Loader (2000), Bayley e Shearing (2001) e Burbidge (2005), que se preocuparam menos em analisar o que existe para obter controle público da polícia privada do que em apontar o que deveria existir para alcançar esse objetivo. Esses autores partem do pressuposto de que os provedores de policiamento privado são controlados de maneira frágil e obscura por não estarem sujeitos a controles tal como estão as polícias públicas. Até reconhecem a existência de controles próprios ao universo da polícia privada, mas os veem com ceticismo. Também não creem que as formas de regulação estatal ou autorregulação pela indústria, como a existente na Inglaterra⁸, sejam capazes de garantir o controle público da polícia privada. Por essas razões, eles têm defendido a criação de estruturas institucionais efetivamente capazes de submeter os provedores particulares de policiamento a controles públicos e democráticos.

Assim, Bayley e Shearing defendem que o Estado deveria exercer regulação, auditagens e facilidades, visando constituir uma estrutura de policiamento híbrida e compatível com o interesse público em termos de Justiça, qualidade dos serviços e igualdade de proteção. De maneira mais pragmática, Reynolds, Loader e Burbidge também propõem modelos de controle para a polícia privada na Austrália, Inglaterra e Canadá, respectivamente.

Para a Austrália, Reynolds sugere a criação de corpos reguladores ou conselhos consultivos formados por representantes da sociedade civil, interessados na qualidade dos serviços. Entre os objetivos desses corpos estariam licenciamento de empresas e profissionais de segurança privada, fixação de padrões de qualidade para melhorar a oferta dos serviços, exigência de níveis de capacitação e treinamento para os profissionais de segurança privada etc. Para a Inglaterra, Loader propõe a formação de comissões nacionais, regionais e locais para coordenar, integrar e controlar, de maneira democrática, a rede de provedores que constituem o que o autor chama de “policiamento plural”⁹. Na constituição dessas comissões, três dimensões políticas devem ser consideradas: uma política de reconhecimento, uma política de Direitos Humanos e uma política de alocação. Já Burbidge argumenta que o Canadá vive um “déficit de governança” em razão de não haver formas de controle para a polícia privada *vis-à-vis* às existentes para a polícia pública. Propõe então a criação de um “modelo de controle integrado”, isto é, uma estrutura de controle válida tanto para a polícia pública como para a polícia privada.

Por fim, Stenning (2000, 2006) representa o terceiro conjunto de trabalhos. Para ele, a polícia privada está submetida a múltiplas formas de controle, que, em conjunto, são capazes de garantir policiamento privado responsável publicamente. Opinião polêmica, que se contrapõe às interpretações de que

a polícia privada é pouco controlada quando comparada à polícia pública, que dispõe de mecanismos variados e conhecidos para prevenir e responsabilizar o mau comportamento policial.

Stenning considera essas interpretações equivocadas, pois seus autores não entenderam adequadamente os fundamentos do controle da polícia pública e privada, que são distintos na sua essência: uma é uma organização pública e a outra uma organização privada. Assinala que o fato de as organizações e agentes policiais privados não serem controlados através dos mesmos processos políticos e administrativos válidos para a polícia pública não quer dizer que a polícia privada seja menos controlada do que a pública. Aqueles que concluíram nessa direção teriam se equivocado em dois pontos. Primeiro, atribuíram demasiada importância ao controle da polícia, pois suas análises privilegiam os modelos teóricos em vez do funcionamento efetivo dos mecanismos públicos de prestação de contas, supervisão e responsabilização das organizações policiais, que muitas pesquisas apontam como falhos. Segundo, prestaram atenção quase que exclusivamente no controle da polícia privada mediante regulação estatal ou autorregulação pelo mercado, ignorando formas de controle que não se aplicam, ou ao menos não do mesmo modo, à polícia pública: processos na Justiça para responsabilização civil e criminal, negociações trabalhistas, contratos com os clientes e, de maneira ampla e informal, o próprio mercado competitivo.

Stenning tem argumentado que de fato há razões significativas para duvidar da efetividade do controle estatal ou mesmo da autorregulação pelo mercado, porém estes seriam compensados pelos controles provenientes das demandas trabalhistas, dos arranjos contratuais, do mercado competitivo e do potencial de responsabilização civil e criminal, a qual a polícia privada está sujeita.

Quadro 1
Tipologia das Formas de Policiamento

		Tipo de Polícia	
		<i>Privada</i>	<i>Pública</i>
Tipo de Espaço	<i>Privado</i>	A	B
	<i>Público</i>	C	D

Conclui que a polícia privada, ainda que por vias diferentes, dispõe de mecanismos de controle que não são menos efetivos para a redução e prevenção do mau comportamento do que são os mecanismos aplicáveis à polícia pública. Contudo, o autor reconhece que há ainda poucas evidências sistemáticas sobre a efetividade desses mecanismos de controle nas diversas partes do mundo.

Uma importante pesquisa, alinhada com o ponto de vista de Stenning e que forneceu evidências para sustentá-lo, é a de Davis et al. (2000), *The public accountability of private police. Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico*, patrocinada pelo Vera Institute of Justice, que reúne três estudos de caso sobre o controle público da polícia privada em diferentes situações e contextos nacionais. Para sua realização, foi elaborado um

modelo teórico que sugere a aplicabilidade dos mecanismos de controle da polícia pública e da polícia privada em diversas situações. O modelo está baseado numa tipologia que cruza o tipo de policiamento (público ou privado) com o tipo de espaço policiado (público ou privado), conforme Quadro 1.

Tendo como base essa tipologia, o modelo foi elaborado para permitir pensar o controle tanto da polícia privada como da polícia pública. Ele reúne numa única coluna os mecanismos de controle tradicionalmente associados à polícia pública e aqueles válidos exclusivamente para a polícia privada. Essa coluna foi combinada com a tipologia quádrupla sobre as formas de policiamento, resultando num modelo hipotético sobre o controle das polícias nas sociedades contemporâneas (Quadro 2).

Quadro 2
Tipologia das Formas de Policiamento

	Tipo A <i>Polícia Privada/ Espaço Privado</i>	Tipo B <i>Polícia Pública/ Espaço Privado</i>	Tipo C <i>Polícia Privada/ Espaço Público</i>	Tipo D <i>Polícia Pública/ Espaço Público</i>
Controle interno	alta aplicabilidade	alta aplicabilidade	alta aplicabilidade	alta aplicabilidade
Controle estatal	limitada aplicabilidade	alta aplicabilidade	limitada aplicabilidade	alta aplicabilidade
Controle social	alguma aplicabilidade	alta aplicabilidade	alguma aplicabilidade	alta aplicabilidade
Controle pelo cliente	alta aplicabilidade	não se aplica	alta aplicabilidade	não se aplica
Controle pelas associações de classe	alta aplicabilidade	não se aplica	alta aplicabilidade	não se aplica

Fonte: Davis et al. (2005).

Os estudos de caso foram sobre os tipos de policiamento representados pelas letras A, B e C. O tipo D não foi estudado porque diz respeito ao policiamento tradicional, cuja efetividade dos mecanismos de controle é relativamente conhecida. A conclusão geral da pesquisa foi de que as formas de controle aplicáveis à polícia privada são capazes de assegurar policiamento privado responsável publicamente. O controle interno nas próprias organizações foi identificado como o meio mais eficiente para se obter adequação do comportamento policial aos desejos e regras públicas¹⁰. Segundo os autores, “onde o controle público [*public accountability*] não resulta em forte controle interno, ele parece ser relativamente inefetivo” (Davis *et al.* 2000, p. 46). Controles externos provenientes dos clientes, associações de classe, do Estado e da sociedade também foram considerados importantes. Contudo, os autores observaram que esses mecanismos operavam de maneira muito mais poderosa quando criavam incentivos para as organizações estabelecerem seus próprios controles. Nesse sentido, o controle exercido pelos clientes mostrou-se o incentivo mais forte para o controle da polícia privada. Davis e seus colegas assinalam que, caso os clientes se interessem por condutas respeitadas, as organizações buscarão meios para controlar o comportamento de seus funcionários, de modo a torná-lo adequado às solicitações dos clientes. As demais formas de controle externo mostraram ter importância simbólica considerável, especialmente o controle estatal, mas sua efetividade em termos de assegurar condutas policiais conformadas à lei e altamente profissionais dependia em grande medida de os clientes se interessarem por esse tipo de comportamento, bem como de as organizações desenvolverem controles internos ativos. Assim, concluiu o estudo, quando incentivos externos e internos são conjugados, eles aparentemente podem ser

substitutos efetivos dos mecanismos de controle que garantem a responsabilidade da polícia pública.

Dessa forma, a abordagem proposta por Stenning, e enriquecida empírica e analiticamente por esses estudos de caso, parece mais interessante e adequada para pensar o controle da segurança privada do que as demais apresentadas. Mas a tese de que a segurança privada é suficientemente controlada, ainda que não através das mesmas fontes que controlam a polícia pública, precisa ser mais bem testada. As evidências que a sustentam ainda são limitadas e, em certo sentido, ambíguas. As considerações de Stenning estão predominantemente baseadas nos exemplos norte-americanos e as hipóteses oriundas da pesquisa de Davis e colegas precisam ser colocadas à prova em outros contextos nacionais.

Estudos realizados por Prenzler e Sarre (1998) sobre o controle da segurança privada na Austrália, por exemplo, detectaram fragilidades em alguns dos mecanismos de controle considerados substitutos efetivos dos controles aplicáveis à polícia pública. Os autores notaram que acusações criminais bem-sucedidas contra o pessoal de segurança privada eram raras em virtude das dificuldades para a obtenção de evidências que satisfizessem os altos padrões de provas exigidos pelos tribunais. Os processos para responsabilização civil também eram incapazes de provocar mudanças sistemáticas nos procedimentos do setor de segurança privada como um todo, tendo efeito apenas sobre as empresas processadas. Prenzler e Sarre perceberam também que as associações de classe, que fixavam padrões de qualidade para a prestação de serviços e monitoravam o seu cumprimento, além de tenderem a realizar fiscalizações de maneira meramente reativa, apresentavam credibilidade pública reduzida e autoridade limitada para punir os

maus provedores de policiamento privado. É necessário, portanto, realizar mais estudos empíricos para saber quanto a segurança privada é efetivamente controlada e compatível com as exigências de uma sociedade democrática.

O controle da segurança privada na literatura brasileira

Entre os cientistas sociais brasileiros, o fenômeno da segurança privada/policiamento privado tem despertado pouco interesse. Desde a transição para o regime democrático, acumulou-se no Brasil uma significativa produção acadêmica voltada para o entendimento das relações tensas entre polícia e democracia, mas quase nada foi dito acerca das relações entre segurança privada e democracia. Considerando quão extensas são as implicações que a segurança privada traz para os direitos civis em regimes democráticos, chega a ser surpreendente o fato de praticamente inexistir estudos sobre o fenômeno. Essa lacuna na bibliografia brasileira parece decorrer em grande parte do entendimento de que os poderes aplicados no trabalho de policiamento privado não representam grandes ameaças aos direitos civis, sobretudo se comparados aos poderes formais mobilizados no trabalho de policiamento público.

Os poucos autores brasileiros que reconheceram nesses poderes um potencial de ameaça considerável para os direitos civis e para a consolidação da ordem democrática chamam a atenção para a importância do controle público sobre a segurança privada (Mathias, 1990; Paixão, 1991; Heringer, 1992; Silva, 1992; Musumeci, 1998; Caldeira, 2003; Cubas, 2002; Coelho, 2006; Zanetic, 2006; Lopes, 2007). Contudo, sabe-se que o tema só foi abordado em estudos específicos por Heringer, Coelho, Ricardo

(2006), e os citados Zanetic e Lopes. E Oliveira (2004) foi o único a direcionar esforços para entender os mecanismos de controle interno que as empresas de segurança utilizam para assegurar condutas adequadas de seus funcionários.

Heringer dedicou um capítulo de seu estudo sobre a *Indústria da segurança privada no Rio de Janeiro* para analisar o controle que o governo federal e o governo estadual realizavam no início dos anos 1990 sobre as empresas de segurança privada daquele estado. A autora procurou dar substância a uma hipótese levantada por Paixão (1991) no início dos anos 1990, qual seja, a de que havia no Brasil e no Rio de Janeiro da época um “controle público puramente cerimonial” sobre a segurança privada. Valendo-se de entrevistas, análise da legislação vigente no período e, principalmente, material de imprensa, Heringer conseguiu recolher evidências que corroboraram a tese do controle público puramente cerimonial.

Mais recentemente, num contexto regulatório distinto daquele analisado por Heringer, Coelho e Zanetic estudaram o marco regulatório da segurança privada no país em perspectiva comparada. De maneira mais jurídica do que sociológica, Coelho comparou a legislação que regula a segurança privada no Brasil com as legislações vigentes na Espanha, Portugal, México e Argentina e notou problemas na nossa legislação no que diz respeito à regulação sobre as armas de fogo e à ausência de regulação sobre a segurança eletrônica, serviços de ronda em vias públicas e serviços de investigação particular.

Zanetic recorreu à observação de modelos regulatórios encontrados em outros países para situar o caso brasileiro em perspectiva internacional. Isso foi feito a partir do já citado modelo teórico de Waard (1999), que combina duas dimensões para

classificar o marco regulatório dos países europeus: extensão da regulação (não intervencionista, mínima ou abrangente) e capacidade reguladora (limitada ou ampla). O Brasil foi classificado ao lado da maioria dos países desenvolvidos como um caso de regulação abrangente, já que sua legislação prevê um conjunto extenso de exigências para que empresas e profissionais de segurança privada atuem, e capacidade reguladora limitada em função das dificuldades enfrentadas pela Polícia Federal¹¹ na imposição de todas as regras estabelecidas no marco legal nacional. Zanetic atribui essas dificuldades da Polícia Federal à ausência de uma estrutura orgânica qualificada e de investimentos consistentes em recursos humanos e tecnológicos, especialmente em bases de dados adequadas ao exercício das atividades fiscalizadoras.

Os problemas detectados por Coelho e Zanetic, além de outros, também o foram por Ricardo (2006) e Lopes (2007). Carolina Ricardo aborda não apenas o marco regulatório, mas também a fiscalização e o controle da segurança privada no Brasil. A autora adotou uma postura propositiva e procurou analisar as insuficiências do controle estatal, com o intuito de propor aperfeiçoamentos. Para isso, utilizou informações divulgadas pela Polícia Federal sobre as atividades de controle e casos emblemáticos de irregularidades e ilegalidades publicados na imprensa envolvendo o setor de segurança privada. A partir desses dados, conclui que o controle estatal é realizado de maneira insuficiente, mas que pode e deve ser melhorado através de medidas como a ampliação da regulação estatal para atividades de segurança privada não submetidas ao controle formal e explícito do Estado; se faz necessário tornar o marco regulatório mais preciso, de modo a reduzir a discricionariedade dos profissionais de seguran-

ça privada; fortalecer a estrutura orgânica da Polícia Federal dedicada à fiscalização do setor de segurança privada; integrar os bancos de dados criminais das secretarias estaduais de segurança pública relativos a profissionais de segurança privada com o banco de dados da Polícia Federal; e permitir a participação da sociedade na definição da política de controle levada a cabo pelo Estado brasileiro.

Na mesma direção do estudo de Ricardo, mas com um enfoque mais analítico do que propositivo, Lopes (2007) conduziu pesquisa de campo exploratória junto à Polícia Federal com o objetivo de conhecer como funcionou o controle estatal sobre a segurança privada no período de 1996 a 2006. Com base na análise de documentos oficiais referentes à política de controle empreendida pela Polícia Federal no período e de entrevistas semiestruturadas com os atores diretamente envolvidos no controle da segurança privada, Lopes aborda o tema controle para além dos aspectos regulatórios. Ele analisa os instrumentos legais disponíveis à Polícia Federal para a responsabilização da segurança privada; os mecanismos estatais que incentivam o controle interno e o controle externo da segurança privada realizado pelos clientes e pelas entidades de classe; e a fiscalização exercida pelo órgão sobre a segurança privada legal e clandestina. Constata que, nesse período, ocorreram melhorias nos instrumentos legais que visam assegurar policiamento privado responsável publicamente, principalmente nas exigências de treinamento dos vigilantes; porém persistiam regras deficientes e mecanismos frágeis para incentivar o controle interno e o controle externo da segurança privada. Também foram verificadas melhorias na capacidade fiscalizadora da Polícia Federal sobre o universo legal da segurança privada, embora ainda houvesse fortes limi-

tações na fiscalização da segurança privada clandestina (segurança privada não autorizada pelo Estado).

Uma característica comum aos trabalhos citados é que eles se restringem a analisar o controle estatal sobre a segurança privada. Ricardo e Lopes chamam a atenção para outras formas de controle, mas privilegiam o estudo do controle estatal. Ricardo descreve os mecanismos de controle não estatal que atuam sobre o setor de segurança privada no Brasil e identifica suas potencialidades. Já Lopes leva em consideração apenas se o Estado procura incentivar o controle no interior das empresas e os controles externos não estatais. Ele descobriu que o Estado incentiva determinados mecanismos de controle interno e o controle externo das associações de classe sobre os cursos de formação, mas não avalia o modo como as empresas e entidades de classe respondem a esses estímulos.

Essas questões e outras relacionadas à articulação dos diversos mecanismos de controle aplicáveis à segurança privada ainda aguardam para ser analisadas, mas os primeiros passos para entendê-las já foram dados com o trabalho de Oliveira (2004). Esse autor mobilizou os pressupostos da Nova Economia Institucional (NEI) com o intuito de esclarecer como o ambiente institucional interfere na conformação de diferentes estruturas de governança corporativa, especialmente sobre os mecanismos de incentivo, controle, treinamento e busca de informações para a promoção da qualidade na prestação de serviços de segurança.

Oliveira aplicou questionário a uma amostra aleatória de empresas de segurança patrimonial da cidade de São Paulo e recorreu a métodos multivariados – análise de correspondência e de conglomerados – para obter o perfil das estruturas de governança das empresas estudadas. O autor detectou uma

distinção clara nas estruturas de governança das empresas que atendiam o setor público, que priorizavam mais o preço que a qualidade dos serviços, e as que atendiam clientes do setor privado, em que a possibilidade de cobrar mais pelos serviços permitia a prestação de serviços com maior qualidade. Detectou também os efeitos perversos gerados pela alta clandestinidade que afeta o mercado de segurança privada no Brasil, responsável por um ciclo vicioso que rebaixaria a qualidade dos serviços prestados pelas empresas de segurança privada. Como explicou Oliveira, a existência de empresas clandestinas prejudicaria a reputação das empresas regulares, gerando uma sinalização de marca pouco eficiente e fazendo com que a concorrência seja determinada pelo menor preço em vez de pela qualidade da marca.

A concorrência baseada predominantemente no critério de preço prejudicaria o pagamento de salários acima dos praticados no mercado (salários de eficiência), diminuindo a capacidade de as empresas atraírem bons candidatos. Diante dessa limitação de recursos e de atração de bons profissionais, as empresas passariam a ter trabalhadores mal treinados, falhas de supervisão apareceriam e a capacidade de as empresas oferecerem incentivos ao comportamento não oportunista de seus funcionários ficaria limitada. Surgiriam então problemas de risco moral e desvios de conduta dos profissionais de segurança privada, prejudicando a reputação das empresas do setor e realimentando o ciclo.

Embora o estudo de Oliveira dê uma contribuição importante para preencher as lacunas da literatura brasileira referente ao tema controle da segurança privada, ainda há muito que estudar sobre os mecanismos não estatais de controle que se aplicam a esse tipo de policiamento e a forma como eles se articulam.

Considerações finais

Diante da atual situação dos estudos sobre o controle da segurança privada no Brasil, parece certo que mais pesquisas precisam ser realizadas, condição esta fundamental para entendermos melhor as relações entre segurança privada e democracia. A partir do debate presente na literatura internacional, também parece certo que o tema deva ser abordado por uma perspectiva mais ampla, ou seja, por meio de estudos que procurem dar conta da multiplicidade de controles que atuam sobre a segurança privada. Atenção especial precisa ser dada aos controles não estatais, visto que alguns deles parecem ser mais efetivos do que o realizado pelo Estado. Como os controles não estatais operam, com qual efetividade e como se articulam entre si e com o controle estatal são temas que devem pautar a agenda de pesquisa.

Até agora as Ciências Sociais brasileiras viram com desconfiança as relações entre

segurança privada e democracia, especialmente porque os estudos sobre o controle da segurança privada identificaram fragilidades no controle formal realizado pelo Estado. A mudança do foco de pesquisa do controle estatal através de regulação para as demais formas de controle que se aplicam à segurança privada pode trazer uma nova tese sobre o controle da segurança privada no Brasil e uma visão renovada acerca das relações entre segurança privada (ao menos o segmento legal) e democracia, além de contribuir para preencher as lacunas presentes na literatura nacional de Ciências Sociais. O estudo pode também gerar evidências para sustentar formulações mais gerais (teóricas) acerca do controle das organizações de policiamento privado nas sociedades contemporâneas, além de informações relevantes para ajudar o setor de segurança privada e o poder público a formular políticas capazes de tornar o comportamento dos vigilantes mais garantidamente adaptado às expectativas e regras de uma sociedade democrática.

Notas

- 1 No original, *Sed quis custodiet ipsos custodes?* (Juvenal, 1992)
- 2 Por controle, entendem-se os mecanismos e ações que visam gerar adequação das empresas e profissionais de segurança privada às expectativas e regras públicas. O termo é utilizado ao longo deste artigo para se referir, indistintamente, a duas formas de controle: controle sobre os procedimentos das organizações que proveem policiamento; e controle sobre a conduta dos agentes que fazem policiamento (Bayley, 2001).
- 3 A realidade brasileira comporta uma variedade de atividades de policiamento privado executado informalmente (sem autorização do Estado) e que extrapola a definição legal de segurança privada. Este artigo discute apenas o controle do universo formal do policiamento privado. Para uma discussão mais ampla, ver Lopes (2007).
- 4 Enquanto categoria sociológica, a expressão *segurança privada* foi empregada por Shearing e Stenning (1981) para se referir às empresas formalmente constituídas que vendem serviços de vigilância ou equipamentos de prevenção no mercado (a chamada indústria da segurança), e às empresas e organizações das mais variadas que constituem divisões internas para promover sua própria segurança (*private security in-house*).

- 5 Os poderes legais da segurança privada derivam de duas fontes: 1) de estatutos específicos que conferem aos profissionais de segurança privada muitas das ferramentas utilizadas no trabalho de policiamento; e 2) das leis contratuais e de propriedade que atribuem aos que controlam propriedades o direito de restringir o acesso a elas e de regular relações sociais no seu interior (Stenning, 2000; Ribeiro, 1999).
- 6 Vale lembrar que os direitos civis estão na base da noção de cidadania tal como concebida por Marshall (1963 [1949], pp. 57-114). Esses direitos correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, expressão, de ir e vir, de integridade física, enfim, todos os direitos liberais clássicos.
- 7 Na literatura internacional de língua inglesa, tem sido cada vez mais comum o uso do termo “polícia privada” para se referir à segurança privada e demais organizações formais não estatais que executam policiamento. O termo é utilizado principalmente para comparar segurança privada e polícia pública. A discussão que se segue preserva o termo polícia privada tal como foi empregado por essa literatura, mas discorda que este seja o mais adequado. Do mesmo modo que “segurança privada” diz respeito a tipos específicos de organizações não estatais que executam policiamento através de contrato (empresas de segurança privada especializadas) ou para seu próprio consumo (empresas com segurança privada orgânica), a categoria “polícia” se refere a tipos específicos de organizações que proveem policiamento público dentro dos limites territoriais de uma comunidade política. Assim, parece mais correto utilizar a definição usual e amplamente reconhecida de polícia tal como foi formulada por autores como Monjardet (2003) e Monet (2001): um tipo particular de instituição política composta por profissionais que possuem uma autorização genérica e a especialização necessária para empregar força física com o objetivo de manter a segurança e a ordem pública no interior de uma determinada comunidade política territorial.
- 8 Na Inglaterra, a regulação do mercado de segurança privada está a cargo de associações profissionais como a British Security Association e a International Professional Security Association.
- 9 A designação policiamento plural inclui não apenas a segurança privada (policiamento além do governo), mas também corpos policiais organizados por autoridades locais (policiamento pelo governo), serviços de policiamento contratados pelo governo ou vendidos por ele no mercado (policiamento através do governo), entidades de policiamento organizadas em bases voluntárias (policiamento abaixo do governo) e organizações de policiamento supranacionais (policiamento sobre o governo) (Loader, 2000).
- 10 Essa descoberta está de acordo com algo bastante aceito entre os estudiosos das organizações policiais públicas: o reconhecimento de que o modo mais provável de se obter comportamento policial responsável é através dos mecanismos de controle interno, principalmente os informais (Bayley, 2001; Bittner, 2003; Cano, s.d.; Monet, 2001; e Mesquita Neto, 1999).
- 11 Desde 1996, Polícia Federal é o órgão formalmente responsável pela regulação, fiscalização e controle da segurança privada no país.

Bibliografia

- BAYLEY, David H. (2001), *Padrões de policiamento*. Uma análise internacional comparativa. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo, Edusp.
- BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. (1996), "The future of policing". *Law & Society Review*, 30 (3): 585-606.
- _____. (2001), *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*. Relatório de Pesquisa. New York, National Institute of Justice (NIJ).
- BITTNER, Egon (2003), *Aspectos do trabalho policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo, Edusp.
- BURBIDGE, Scott (2005), "The governance deficit: reflections on the future of public and private policing in Canada". *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47 (1): 63-86.
- CALDEIRA, Tereza, P. (2003), *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Trad. Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 2. ed. São Paulo, Ed. 34/ Edusp.
- CANO, Ignácio (s.d.), *Controle da polícia no Brasil*. Disponível em: <<http://www.soudapaz.org/premiopolicia2006/textocanoppc.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2006.
- COELHO, Fernando da Cruz (2006), *Análise da política institucional de segurança privada um estudo comparado*. Monografia de especialização em Criminalidade e Segurança Pública. Belo Horizonte, CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública).
- COSTA, Arthur T. M. (2004a), "Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em Nova Iorque". *Sociedade e Estado*, 19 (1): 173-202.
- _____. (2004b), "Como as democracias controlam as polícias". *Novos Estudos*, 70: 65-77.
- CUBAS, Viviane O. (2002), *A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP.
- CUKIER, W.; QUIGLEY, T.; SUSLA, J. (2003), "Canadian regulation of private security in an international perspective". *International Journal of the Sociology of Law*, 31: 239-65.
- DAHL, Robert A. (2005), *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp.
- DAVIS, R. C. et al. (2000), *The public accountability of private police*. Lessons from New York, Johannesburg, and México City. Relatório de pesquisa. New York, Vera Institute of Justice. Disponível em: <<http://www.vera.org>>. Acesso em: 5 mar. 2006
- HERINGER, R. R. (1992), *A indústria da segurança privada no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Iuperj.

- JUVENAL (1992), *The Satires*, Trans. Niall Rudd, Oxford: Oxford University Press.
- KEMPA, Michael; STENNING, Philip; WOOD, Jennifer (2004), "Policing communal spaces: a reconfiguration of the 'mass private property' hypothesis". *The British Journal of Criminology*, 44 (4): 562-81.
- LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. (2003), *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro, Record.
- LOADER, Ian (2000), "Plural policing and democratic governance". *Social & Legal Studies*, 9 (3): 323-45.
- LOPES, Cleber da Silva (2007), *Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada*. Dissertação de mestrado. Campinas, Unicamp.
- MACAULAY, Fiona (2002), *Problem of police oversight in Brazil*. Working paper. Oxford, University of Oxford.
- MARSHALL, T. H. (1963 [1949]), *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MATHIAS, Suzeley K. M. (1990), "A segurança privada em São Paulo". *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação Seade*, 1 (4): 97-9.
- MENDEZ, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (2000), *Democracia, violência e injustiça. O não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.
- MESQUITA NETO, Paulo de (1999), "Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle", in PANDOLFI, D. C. et al. (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, FGV.
- MONET, Jean-Claude (2001), *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo, Edusp.
- MONJARDET, Dominique (2003), *O que faz a polícia?* Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo, Edusp.
- MUSUMECI, Leonarda (1998), "Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil. Um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95". Brasília, Ipea. (Textos para Discussão, 560).
- OLIVEIRA, Aryeverton Fortes (2004), *Empresas de vigilância no sistema de prestação de serviços de segurança patrimonial privada: uma avaliação da estrutura de governança*. Tese de doutorado. São Paulo, USP.
- PAIXÃO, Antônio Luiz (1991), "Segurança privada, direitos humanos e democracia". *Novos Estudos Cebrap*, 31: 130-41.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (1997), "Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias". *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 9 (1): 43-52.

- PRENZLER, Tim; SARRE, Rick (1998), "Regulating private security in Australia." *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 98: 1-6.
- REINER, Robert. (2004), *A política da Polícia*. Trad. Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo, Edusp.
- REYNOLDS, Christopher (1996), "Private policing: creating new option". *Australian Policing: Contemporary Issues*, Butterworths. Disponível em: <<http://www.global-logic.net/prpol.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2006.
- RIBEIRO, Nuno Santos (1999), *Segurança privada: evolução e limites formais ao exercício da atividade*. Tese final de licenciatura do 11º curso de formação de oficiais de polícia. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, ISCPSI.
- RICARDO, Carolina de Mattos (2006), *Regulamentação, fiscalização e controle sobre a segurança privada no Brasil*. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP.
- SEGUNDO ESTUDO DO SETOR DE SEGURANÇA PRIVADA (II ESSEG) (2005). Relatório de Pesquisa. São Paulo, Federação Nacional de Empresas de Segurança e Transporte de Valores, Mezzo Planejamento, Ed. Segmento.
- SILVA, J. (1992), *Segurança pública e privada no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- STENNING, Philip C. (2000), "Powers e accountability of private police". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8 (3): 325-52.
- _____. (2006), "Condições de eficácia, limites e prestação de contas da segurança privada", in SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O USO DA FORÇA POLICIAL, 5, 2006, Salvador. *Anais...* Salvador.
- SHEARING, Clifford (2003), "A relação entre policiamento público e policiamento privado", in TONRY, M.; MORRIS, N. (orgs.). *Policiamento moderno*. São Paulo, Edusp.
- SHEARING, C.; STENNING, P. (1981), "Modern private security: its growth and implications". *Crime and Justice*, 3: 193-245.
- _____. (1983), "Private security: implications for control social. *Social Problems*, 30 (5): 493-506.
- WAARD, J. (1999), "The private security industry in international perspective". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2): 143-74.
- ZANETIC, André (2006), *A questão da segurança privada: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança*. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP.

Artigo recebido em setembro/2008

Aprovado em novembro/2009

Resumo

O controle da segurança privada: balanço da literatura internacional e situação das pesquisas no Brasil

Como a segurança privada é controlada e com qual efetividade? Essa é uma pergunta fundamental para os Estados democráticos que autorizam agentes privados a realizarem policiamento, atividade marcada pela tensão estrutural entre o direito de utilizar sanções para impor condutas e o dever de respeitar direitos individuais. O trabalho discute o controle da segurança privada a partir do debate presente na literatura internacional e da atual situação das pesquisas sobre o tema no Brasil. Tendo como foco a realidade brasileira, argumenta-se que, embora o Estado desempenhe papel importante no controle da segurança privada, não é a única e nem sequer a mais importante fonte de controle. A conclusão é que é preciso conhecer como operam os controles não estatais e como se articulam entre si e com o controle estatal de modo a que se tenha melhor avaliação acerca das relações entre segurança privada e democracia.

Palavras-chave: Segurança privada; Policiamento; Controle; Direitos civis; Democracia.

Abstract

Private police control: an audit on the international literature an the situation of research in Brazil

How do the accountability mechanisms of private police work and what is their effectiveness? This is a fundamental question to the democratic states that allow private actors to make policing, an activity known by its structural tension between the right to use sanctions to impose conduct and the duty to respect individual rights. Based on the international literature and current situation of research on the subject in Brazil, this article discusses the accountability mechanisms of private police. Focusing on the Brazilian reality, it argues that despite its important role, the state accountability of private police is not the only or even the most important source of accountability. The conclusion shows the importance of understanding the non-state accountability mechanisms and their relation with the state accountability in order to have a better assessment on the relationship between private police and democracy.

Keywords: Private police; Policing; Accountability; Civil rights; Democracy.

Resumé

Le contrôle de la sécurité privée : bilan de la littérature internationale et situation de la recherche au Brésil

Comment la sécurité privée est-elle contrôlée et avec quelle efficacité ? C'est une question fondamentale pour les États démocratiques qui autorisent des agents privés à faire la surveillance policière, activité marquée par la tension structurelle entre le droit d'utiliser des sanctions pour imposer des conduites et le devoir de respecter les droits individuels. Ce travail aborde la question du contrôle de la sécurité privée à partir du débat en cours dans la littérature internationale et la situation actuelle des recherches à ce sujet au Brésil. Ayant comme point de repère la réalité brésilienne, l'auteur défend que, même si l'État joue un rôle important dans le contrôle de la sécurité privée, ce n'est pas l'unique ni même la plus importante source de contrôle. La conclusion est qu'il est nécessaire de connaître la façon dont s'opèrent les contrôles non-étatiques et comment ils s'articulent entre eux et avec le contrôle de l'État, de façon à avoir une meilleure évaluation de la relation entre la sécurité privée et la démocratie.

Mots-clés: Sécurité privée; Surveillance policière; Contrôle; Droits civils; Démocratie.