

POLICIAMENTO E SEGURANÇA PRIVADA: DUAS NOTAS CONCEITUAIS

*André ZANETIC**

RESUMO: O mundo contemporâneo vem passando por importantes mudanças no conjunto de atividades que chamamos de policiamento. Um dos relevantes aspectos dessas mudanças caracteriza-se pelo processo de expansão dos serviços de segurança privada, que em muitos países já possui contingente superior ao das polícias públicas. A análise efetiva sobre a questão e suas implicações, entretanto, tem ficado aquém do impacto produzido pelo setor, em parte pela ausência de informações substantivas sobre o tema e pela ausência de uma caracterização conceitual sobre alguns de seus aspectos centrais, que auxiliem a enquadrar o problema analiticamente. Este artigo traz uma contribuição apresentando uma breve discussão sobre o conceito de policiamento e as aproximações e distinções entre polícia e segurança privada, oferecendo um quadro sistemático sobre os setores e suas implicações.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança privada. Policiamento. Polícia.

Introdução

Desde meados do século XX, o mundo contemporâneo vem passando por mudanças importantes na área de atividades caracterizadas como policiamento. Entre essas mudanças, a expansão da segurança privada é uma das que, por sua ampla disseminação, atraem atenção significativa nos países que fornecem informações substanciais sobre o assunto. Dentro de uma perspectiva abrangente, essas transformações tiveram grande impacto sobre a organização política

* USP – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política. São Paulo – SP – Brasil. 05508-900 – andrezanetic@gmail.com

e socioeconômica no que se refere às questões de segurança nas sociedades contemporâneas, de várias maneiras.

Apesar da grande expansão dos serviços de segurança privada que tem ocorrido nas últimas décadas em diferentes partes do mundo – dos países em que se têm informações substantivas sobre o tema o contingente das polícias públicas já foi ultrapassado – ainda não se consolidou uma agenda de pesquisas capaz de abranger e trazer respostas analíticas sobre as diferentes implicações que estão atreladas à questão. Apesar do interesse pelo tema ter crescido nas duas últimas décadas, apenas em alguns países (como Inglaterra, França, Estados Unidos, Canadá e Austrália) há um conjunto de pesquisadores com uma produção sistemática de estudos sobre o setor, mas mesmo estes apontam constantemente os enormes entraves para a consolidação de pesquisas na área, sobretudo relacionados à considerável ausência de informações e o desigual desinteresse sobre ela no universo acadêmico das ciências humanas e, mais especificamente, entre os estudiosos das temáticas da criminalidade, violência e segurança.

Dentre os processos mais estruturais dessa expansão nota-se que, embora esse recente crescimento não tenha ocorrido no mesmo momento em todos os países, de uma forma geral pode-se identificar que essa mudança começa a ocorrer a partir de meados do século XX. No Brasil, que teve seu surgimento oficial em 1969¹, o principal período de expansão deu-se a partir dos anos 1990, verificado pelo número de empresas de vigilância e de transportes de valores dos profissionais relacionados à atividade operacional de segurança, dos cursos de formação dos profissionais da área, em diversos níveis, e pela disseminação de tecnologias voltadas à indústria da segurança eletrônica.

Aparentemente, tanto no cenário nacional quanto internacional, o crescimento da segurança privada parece ter emergido entrelaçado ao mesmo contexto em que se dá o crescimento do crime, da violência e da sensação de insegurança, mas que também é marcado por outros processos importantes, como a proliferação dos chamados espaços semi-públicos (como shopping-centers, cinemas, universidades, escolas, hospitais, restaurantes, bares, museus, parques, estádios de futebol, espaços para shows e para eventos culturais diversos), de edifícios empresariais, de condomínios e de edifícios de instituições públicas, e que fazem parte, também, de um contexto de transformação da paisagem urbana no período.

¹ 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. Esta obrigatoriedade foi estabelecida no dia 21 de outubro de 1969, com o Decreto Federal n.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. Logo em seguida, a procura por esse tipo de serviços e sua respectiva regulação passou a ser ampliada também para outros setores empresariais.

Apesar de haver intenso debate entre alguns dos pesquisadores que têm analisado o problema em diferentes contextos, no cenário internacional, a respeito das causas, do impacto e do momento em que se dão essas transformações, a maior parte das questões relativas à sua história, bem como ao impacto de sua expansão para o exercício do policiamento, é muito pouco conhecida. O tema da responsabilidade do Estado sobre a segurança e suas implicações para as forças destinadas à proteção e policiamento na sociedade ainda torna difusa a percepção e o enquadramento de um setor de serviços como segurança privada entre as diferentes atividades sociais e econômicas existentes.

Assim, focalizando sobretudo as características das atividades do setor e na sua compreensão teórica e conceitual, bem como nas suas relações práticas com os demais setores de segurança, este artigo traz uma contribuição apresentando uma breve discussão sobre o conceito de policiamento e as aproximações e distinções entre polícia e segurança privada, oferecendo um quadro sistemático sobre os setores e suas implicações.

Cabe ressaltar também, para fins desta análise conceitual, algumas ponderações relativas ao perfil da segurança privada no caso brasileiro, e que dizem respeito ao enquadramento que aqui estamos dando a ela. Como já discutido em outras ocasiões (ZANETIC, 2010a, 2010b), no período de expansão das atividades de segurança privada formal no país cresceram, também, de forma semelhante, o número de vigias de rua e demais categorias de agentes de segurança privada que exercem o serviço em caráter informal (incluindo as empresas chamadas **clandestinas**, que podem tanto ser empresas do campo da segurança privada, mas sem autorização formal para atuar, quanto empresas **de fachada**, ou seja, que fazem parte de outro agrupamento de atividade econômica mas que prestam serviços de segurança privada), além da grande proliferação do número de policiais que exercem funções de segurança junto ao mercado de segurança privada em seus horários de folga (o chamado **bico** policial). Estes outros meios de proteção que funcionam à margem da lei também se somam, portanto, às demais atividades regularizadas, formando em conjunto o campo mais abrangente da segurança privada.

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 vigilantes regularizados, e sobretudo os atuantes nos grandes setores corporativos e espaços da administração pública, que de uma forma geral (inclusive no Brasil) representam os maiores contratantes desses serviços. Os investimentos individuais em segurança privada (mesmo somando os serviços irregulares de vigilância de bairro e residencial) compõem parcela consideravelmente pequena perto do montante investido pelo setor corporativo e pela administração pública.

Cabe também ressaltar que apesar de, em alguns trechos, enfocarmos a análise no cenário brasileiro para fins de exemplificação, o escopo desta abordagem é abrangente, de forma a nos remetermos a aspectos e conceitos válidos também para diferentes contextos internacionais.

O conceito de policiamento

Pode-se dizer que o conceito de policiamento, em sua acepção moderna, só se estabeleceu de forma sólida muito recentemente na história, a partir do processo de centralização das forças destinadas à segurança nas mãos do Estado, que ganhou corpo no século XIX, tendo como marco a constituição da Nova Polícia na Inglaterra em 1829². Foi só a partir desse momento que o termo policiamento passou a estar associado a um tipo de atividade específica e a uma instituição em particular (a “polícia”), designada a partir de então como o corpo de funcionários voltado às tarefas de proteção do Estado, suas instituições, seus cidadãos e à manutenção da ordem pública, sendo diferenciada das demais atividades desenvolvidas por agentes do Estado pelas suas especificidades, entre as quais a capacidade de aplicação do uso da força como atributo exclusivo para a garantia da ordem social nas comunidades.

Essas noções quanto aos termos polícia e policiamento se fortaleceram no mundo a partir de então, alinhavadas à própria concepção de Estado Moderno que lhes davam sustentação. A partir de meados dos anos 1970, entretanto, uma crescente atenção passou a ser dada à reemergência e rápida expansão dos serviços de segurança privada, bem como aos demais corpos de agentes estatais voltados à provisão da segurança, mas que não fazem parte da agência de oficiais da polícia, e as diversas agências de investigação e investigadores privados que também compõem o rol de agentes de segurança em diversos países. A inclusão da segurança privada e dos demais corpos de agentes de segurança tornou bastante problemática a definição de policiamento, uma vez que ampliar o conceito a ponto de incluir todos os agentes e organizações que atuam na promoção da segurança e manutenção da ordem tornaria o conceito de policiamento muito pouco definido e explicativo, confundindo-se também com o difuso conceito de controle social, que se refere virtualmente a todas as atividades que de alguma forma contribuem para a ordem social de uma dada comunidade (o que inclui parentes, escolas, grupos de

² Até este momento, desde seu sentido primeiro, policiamento se referia à governança das cidades e dos Estados, e, de uma forma ampla, a regulação social e administração de uma dada comunidade. Ainda que o significado dos termos polícia e policiamento tenham se transformado ao longo do tempo, a visão generalizada sobre a atividade de policiamento referia-se, ainda no século XVIII, “unicamente ao ramo que o cidadão atual chamaria de administração geral” (MONET, 2001, p.21).

jovens, mídia, igrejas e uma infinidade de outras entidades correlatas). Ao mesmo tempo, a manutenção do uso da noção restrita de policiamento, caracterizado apenas pelas atividades desenvolvidas pelas polícias, significaria a manutenção de um reducionismo conceitual que descon sideraria a ampla diversidade de corpos e agentes que em realidade desenvolvem esta atividade.

Muitos autores já haviam notado o amplo e antigo significado do termo policiamento (*policing*) que permanece em uso até os dias atuais (BUTTON, 2002; JONES; NEWBURN, 1998; JOHNSTON, 1992, BITTNER, 1974; entre outros). De fato, o termo aparece no Oxford Dictionary, além do seu significado mais restrito e relacionado com as atividades realizadas pela polícia (“atividade de manutenção da ordem, pela polícia, em um determinado espaço”), com este significado mais abrangente: “atividade de controlar uma indústria, uma atividade, etc. para garantir que as pessoas obedeçam às leis” (WEHMEIER, 2000, p.101, tradução nossa). No uso comum do termo, policiamento pode se remeter às mais variadas atividades, desde aquelas desempenhadas pelos policiais até as de natureza estritamente informais. O maior problema com o uso do termo nesse sentido amplo é a sua pouca eficácia enquanto ferramenta analítica, uma vez que há pouco discernimento entre elementos tão dispares que acabam compondo o conceito.

Tendo por base essas dificuldades e a necessidade de definição de um conceito mais preciso para identificar esse conjunto de atividades, o conceito de policiamento a que estamos aqui nos referindo resume-se a: uma forma particular de controle, alicerçada por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, e conduzido por uma ampla variedade de diferentes corpos e agentes que possuem como a sua principal atividade a manutenção da ordem e a promoção da segurança³. Ainda que mais restrito do que o genérico e vago conceito de controle social, o policiamento é, no entanto, uma categoria mais abrangente do que as atividades desempenhadas pelas forças estatais de segurança, e da qual fazem parte tanto o policiamento privado como o policiamento público.

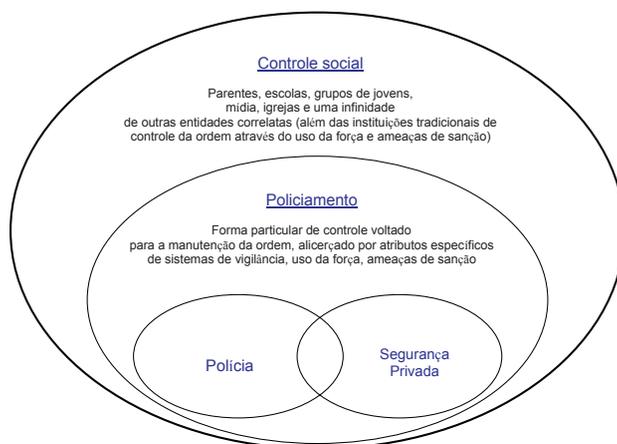
Assim, o que estamos aqui chamando de policiamento pode ser entendido em sentido amplo o suficiente para não ser confundido com o termo polícia (a qual estamos considerando como especificamente o corpo de indivíduos contratados pelo Estado para funções específicas de manutenção da ordem através da aplicação do uso da força), e restrito o suficiente para não abarcar o vasto e difuso conceito de controle social, dentro do qual o policiamento constitui apenas um aspecto.

O quadro abaixo exemplifica conceitualmente a hierarquização lógica destes diferentes termos, da forma como estamos compreendendo-os aqui. É importante

³ A noção de policiamento aqui apresentada é inspirada nos escritos de Button (2002), Jones e Newburn (1998), Reiner (1994).

deixar claro que não há nenhuma alusão neste quadro com relação à proporção representada por cada um dos termos, ou seja, não significa, por exemplo, que segurança privada e polícias tenham valor e importância similares, nem que o policiamento abranja a maior parcela do que estamos aqui chamando de **controle social**. O quadro representa apenas uma esquematização sintética desses diferentes conceitos que permita a utilização destes como ferramentas analíticas úteis para a compreensão e o estudo do setor. A intersecção entre os campos da segurança pública e privada representam tanto as interações que ocorrem em seu contexto regular de atuação quanto às práticas que envolvem o campo da segurança privada que atua informalmente ou de práticas ilegais eventualmente presentes nesta relação (como o segundo emprego – o **bico** exercido por policiais em seus horários de folga). Evidentemente, esta intersecção tem efeitos importantes tanto sobre cada um dos campos em particular como sobre o policiamento de uma forma geral.

Quadro 1 – Controle social, policiamento e forças de segurança



Fonte: Adaptado de: Button (2002), Jones e Newburn (1998) e Reiner (1994).

Polícia e segurança privada

Além de diferenciar e delimitar o setor da segurança privada do setor das polícias tal qual os estamos apresentando, é importante observarmos a dificuldade existente em se estabelecer de forma precisa esta delimitação, que não se relaciona apenas a suas distinções em termos de natureza (se pública ou privada), mas também em termos de *status* e das práticas que desenvolvem. A discussão já provém de algumas décadas: no cenário norte-americano, inicialmente a distinção entre as

forças recaiu de fato sobre o aspecto de a força ser pública ou privada, tal qual fora estabelecido pelo Private Security Task Forces, conselho criado no âmbito do Ministério da Justiça especificamente para discutir e organizar a relação entre as forças (NATIONAL..., 1977). Dentro disso cabe destacar a distinção entre público e privado descrita por David Bayley para diferenciar os dois tipos de policiamento: o público e o privado seriam diferenciados especificamente pelo apoio (financeiro) dado ou não, pela comunidade, ao serviço que ela própria autoriza. Assim, a polícia é pública quando paga e dirigida pela comunidade (que a autoriza), e “[...] é privada se a comunidade que a autoriza não paga por ela nem a direciona” (BAYLEY, 2001, p.39). Nos termos de Button (2002, p.8), que se posiciona de forma similar em relação a esse ponto, o que define público e privado em relação ao policiamento é exatamente o setor ao qual as organizações pertencem: se são parte do governo e sustentadas através de impostos, são públicas; se providas por companhias por meio de pagamento direto, privadas.

Posteriormente outros estabeleceram que a questão central seria se o organismo possui poder de polícia (poder de prender). Outro ponto é que muitos organismos públicos que não pertencem às agências policiais, em muitos países, exercem plenamente as funções policiais, como é o caso da segurança feita em prédios públicos, no transporte público, distritos escolares, em praças e parques, universidades, linhas ferroviárias e estações portuárias. Estes agentes usam o título de **polícia** e têm o poder de prender (poder que pode ser exercido localmente ou que pode abranger qualquer localidade, dependendo do contexto e do país em que a atividade é desenvolvida)⁴. Em realidade, apesar de não serem parte do corpo policial e não terem as mesmas responsabilidades, atribuições e treinamento que os policiais, esses profissionais são pagos pelo Estado e desenvolvem funções que por vezes muito se aproximam das desempenhadas pelos policiais e, por outro, são muito próximas também das atividades desempenhadas pelos agentes de segurança privada.

Entretanto, as diferenças encontradas nos diversos formatos observados no contexto internacional dão margem à existência de uma grande flexibilidade de situações, que vai desde modelos de policiamento em que a polícia tem de fato *status* diferencial frente a outras formas de policiamento até modelos de policiamento em que, em casos específicos, é conferido a outra fonte de policiamento *status* similar ao conferido à polícia pública. As pesquisadoras canadenses Tonita Murray e Erica McKim, a partir de características encontradas em Toronto (Canadá), afirmam haver clara separação em termos de *status*

⁴ Nas cidades americanas de New Orleans e St. Louis, por exemplo, em um *survey* desenvolvido com agentes de segurança privada licenciados, realizado em 1975, as duas cidades concederam poder de polícia para todos os agentes de segurança licenciados (NATIONAL, 1977, p.11).

entre as forças policiais, os profissionais da segurança privada e outras forças governamentais responsáveis pelo cumprimento da lei, como oficiais de proteção ambiental de parques e oficiais de imigração. Essas profissões da administração pública que compartilham funções policiais são comuns em diversos países, tendo sido resultado de escolhas administrativas quando da diversificação de demandas relativas a espaços e órgãos da administração pública, bem como da especificidade de problemas relacionados ao crime. Agentes públicos com estas características são consideravelmente menos comuns no Brasil, que claramente optou por um modelo em que tais demandas são supridas pela iniciativa privada. No entanto, é possível incluir alguns profissionais nesta categoria no país, que de fato são agentes estatais que exercem como função principal atividades relacionadas à segurança e manutenção da ordem, como, por exemplo, os agentes de segurança do metrô de alguns estados. Além disso, é comum que determinadas funções policiais cabíveis às polícias militares estaduais sejam atualmente compartilhadas com agentes das guardas civis metropolitanas – GCMs, cujo *status* vem também se tornando similar ao das polícias estaduais, embora este não esteja de fato bem delimitado, sendo alvo de algumas controvérsias específicas e conflitos com as demais forças de policiamento público.

No caso dos demais oficiais governamentais que exercem policiamento, estes recebem algumas das funções destinadas à polícia pelo governo, dependendo de suas funções específicas, mas sem o mesmo grau de responsabilidade conferido às polícias públicas. No caso das forças de policiamento privado, como é comum encontrarmos na maior parte dos países, estas detêm apenas os mesmos poderes conferidos a todos os cidadãos. A segurança privada atua de acordo com os interesses do contratante, sejam eles indivíduos ou empresas, não gozando a rigor de nenhuma característica especial tais quais as destinadas às polícias, sendo, portanto, significativamente limitada em relação aos poderes conferidos às forças públicas (MURRAY; MCKIM, 2000).

A distinção, entretanto, torna-se pouco clara nas situações concretas de atuação do setor privado de segurança, sobretudo em setores de grande contato com o público, como shopping centers, universidades, condomínios, agências bancárias, eventos e outros espaços em que essa participação do setor privado de segurança se faz presente. As próprias características dos agentes de segurança privada, atuando muitas vezes com uniformes semelhantes aos dos agentes públicos, pode confundir a população em relação à autoridade que eles de fato representam. Por outro lado, é justamente essa semelhança em termos de vestimentas e outras características relativas aos aparatos que utilizam (veículos, bases fixas e móveis em que se situam, etc.) que lhes conferem maior eficácia em seu papel preventivo e atuação enquanto agente de proteção.

O processo de transformação do campo das atividades de policiamento, de fato, caracteriza-se também por uma tensão no sentido de ampliação da esfera de ação dos agentes privados sobre a polícia pública, que contribui para a dificuldade na identificação do *status* dos policiais, dificuldade esta que, na prática, dada a falta de clareza dos limites entre a ação dos policiais e a ação dos agentes privados, é vivenciada rotineiramente pelos agentes de policiamento de ambos os grupos, com os policiais possivelmente vivenciando a sensação de que os agentes privados estão tomando parte de um campo de ação ao qual a polícia tem exclusividade⁵.

A própria terminologia utilizada para descrever as características de cada força de segurança, uma vez que para ambas são utilizados os mesmos termos para a descrição das atividades que exercem, como patrulhamento, prevenção, ronda, revista e outros similares, confundem a distinção entre elas. Além de muitas das atividades realizadas pelos agentes do policiamento privado e policiais serem de fato muito semelhantes, muitas vezes sendo difícil identificar qualquer distinção entre elas, há uma grande participação de ex-policiais (e mesmo de policiais da ativa) tanto entre os cargos de supervisão como de níveis inferiores na gestão de empresas de segurança, o que contribui para a não diferenciação dos termos existentes e utilizados para as tarefas desempenhadas pelos profissionais das duas forças.

Para além das dificuldades em se discernir as duas forças, é importante notar também que muitas atividades de policiamento, que são mais comuns, e, dependendo do contexto, exclusividade dos serviços de segurança privada, tais como monitoramento de câmeras, controle da informação, proteção de pessoas e de bens e diversos tipos de serviços de segurança efetuados em eventos públicos e privados, têm ampliado o campo das práticas de policiamento, e mesmo transformado o policiamento público como minoritário dentro da ampla gama de formas de policiamento e agências privadas e não governamentais envolvidas nessa tarefa. Não é menos importante relembrar que esta diversidade e o emprego de novas técnicas destinadas à tarefa de policiamento, sobretudo aquelas relacionadas ao desenvolvimento tecnológico atuam também no sentido de transformar significativamente a natureza do trabalho relativo ao policiamento, e simultaneamente influenciam na vida daqueles que lidam diretamente com essas tarefas. O desenvolvimento tecnológico relativo ao policiamento, a depender das diferentes demandas relacionadas ao crime e a segurança e às diferentes orientações dos gestores pode gerar a necessidade do aprimoramento da formação dos profissionais, a necessidade de alocação de mais profissionais destinados à

⁵ Como veremos adiante, esta percepção por parte dos policiais tem de fato sido explicitada em alguns *surveys* realizados no contexto internacional.

gestão dos novos procedimentos e recursos, a criação de novos perfis profissionais necessários ao desenvolvimento das novas tarefas, bem como tornar obsoletas determinadas funções ou categorias profissionais.

Ao mesmo tempo, em muitos países as polícias têm encontrado nos serviços de segurança privada alternativas para suprir a sua demanda por efetivo em tarefas que não exigem um alto nível de qualificação e conhecimentos específicos típicos do trabalho policial. A contratação de agentes de segurança das empresas de segurança privada tem se constituído como uma forma de se economizar recursos relativos à alocação de policiais treinados e qualificados para a execução de tarefas relativamente simples. Além disso, a existência desses agentes das empresas de segurança faz com que as polícias possam também evitar os custos de treinamento, formação e capacitação de novos agentes operacionais para cumprir essas tarefas.

Apesar dessas dificuldades em se estabelecer o papel de cada uma das forças e dos conflitos latentes presentes nesta relação, os indícios existentes mostram haver espaço para uma aceitação das forças públicas de segurança com relação ao trabalho desempenhado pela segurança privada. No contexto internacional algumas pesquisas têm sido realizadas com as polícias e com agentes de segurança privada visando estabelecer as opiniões sobre a atuação, o papel e a participação da segurança privada nas tarefas de prevenção do crime, bem como sobre a relação entre as duas forças de policiamento⁶. A posição dos policiais em cargos de chefia e das patentes mais elevadas reflete, em sua maioria, uma aceitação bastante positiva do papel da segurança privada nas tarefas de policiamento, muitas vezes considerando que as atividades de segurança privada são mais adequadas para determinadas funções por serem mais custo-efetivas do que o uso dos policiais. Os policiais que exercem funções mais operacionais, por sua vez, tendem a serem consideravelmente mais relutantes com relação ao papel da segurança privada, indicando a falta de conhecimento e capacitação específica desta para as tarefas preventivas e de contenção do crime. Tanto os chefes de polícia quanto os efetivos operacionais tendem a concordar, entretanto, na não aceitação de equivalência de *status* entre os profissionais da segurança pública e da segurança privada. Ao menos no cenário internacional, a reação parece ser fortemente contrária por parte dos policiais nos casos em que agentes de segurança privada se fazem passar, pelo uso de uniformes, veículos

⁶ Entre os estudos e pesquisas realizados sobre as visões entre policiais e agentes de segurança privada, bem como seus conflitos e perspectivas de integração destacam-se os trabalhos desenvolvidos por Cunningham e Taylor (1985); Ford (1985); National Advisory Committee on Criminal Justice (1977) e Bilek (1977). Apesar de serem úteis para termos uma visão geral sobre essas questões, deve-se entretanto considerar que não há estudos mais recentes sobre elas e que esse cenário pode ter se transformado significativamente nas últimas décadas.

e outros recursos utilizados, por policiais estatais diante do público, conforme mostram Murray e McKim (2000) no caso canadense.

As entrevistas com policiais canadenses mostraram que o trabalho realizado pelos agentes da segurança privada em auxílio às funções policiais (que é frequentemente caracterizada na literatura especializada internacional sobre segurança privada como *quasi-police*) tende a ser visto pelos policiais como **parceria**, mas claramente em uma situação em que os agentes de segurança privada mantêm uma relação com os policiais próxima da **subordinação**, devendo atuar de acordo com as diretrizes dos chefes de policiamento e *expertise* policial, ou mesmo dirigidos diretamente pelos policiais responsáveis pelo serviço para o qual foram contratados⁷. É interessante notar também que os agentes de segurança privada, ao serem questionados sobre os mesmos serviços aos quais os policiais se referiam, não os caracterizavam como parceria, não havendo para eles nenhum tipo de colaboração fundamentada pela troca em nível de igualdade e possibilidade de acesso a informações policiais, fato que, em realidade, demonstra as diferentes visões que ambos têm sobre a noção de parceria e sobre o trabalho entre eles estabelecido.

Para exemplificarmos esta pluralidade, destacamos a seguir a caracterização dos diferentes agentes do policiamento e as suas particularidades, em especial as diferenças existentes entre o setor público e o setor privado de provisão da segurança, no contexto brasileiro. O quadro abaixo apresenta as distinções entre as duas forças em termos da organização dos serviços e das atribuições e funções por eles exercidas, com base em seus traços mais gerais e categorias mais amplamente difundidas, de forma a nos permitir estabelecer alguns limites e intersecções acerca desses campos. Em alguns aspectos, o próprio crescimento abrupto do setor e a forma particular como esse processo se deu torna difícil uma delimitação precisa desses papéis, tal como discutido anteriormente.

⁷ Estas relações estabelecidas entre policiais e agentes de segurança privada, que normalmente ocorrem para complementar os efetivos policiais no desempenho de uma função específica para os quais os agentes privados estariam habilitados a cumprir, constituem-se em um tipo de relação de trabalho que não é comum a todos os países, não ocorrendo, por exemplo, no Brasil.

Quadro 2 – Caracterização dos campos da segurança pública e segurança privada⁸

Características /Funções / Atribuições	Segurança Pública	Segurança Privada
Características Principais	A segurança pública é vocacionada à manutenção da ordem pública, à prevenção, controle e investigação do crime e à apreensão de criminosos; orienta-se pelo mandato público e pela lógica do sistema de justiça criminal.	A ênfase da segurança privada é a prevenção do crime e redução de perdas, e orienta-se pela lógica do contrato privado e pelas orientações dadas pelo proprietário.
Responsáveis pela autorização e direcionamento dos serviços	Departamento da Polícia Federal / Ministério da Justiça, Secretarias Estaduais de Segurança e órgão responsável pela gestão municipal da segurança (Prefeitura, Secretaria ou Coordenadoria).	Proprietário /responsável pelo espaço, estabelecimento ou residência; autorizações dos setores públicos responsáveis (quando é o caso)
Investigação policial	Polícia Civil e Polícia Federal	Investigação particular
Inquérito Policial	Polícia Civil e Polícia Federal	---
Patrulhamento	Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Guardas Municipais (além de corpos de segurança estatais não-policiais, como seguranças do metrô, guardas universitárias, etc.) (nas ruas e espaço público)	Serviços Privados de Segurança e Vigilância. (áreas privadas, em sua maioria; mas também em espaços públicos que tenham policiamento privado, como no policiamento de eventos).
Vigilância	Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Guardas Municipais (além de corpos de segurança estatais não-policiais, como seguranças do metrô, guardas universitárias, etc.) (nas ruas e espaço público)	Serviços Privados de Segurança e Vigilância. (áreas privadas, em sua maioria; mas também em espaços públicos que tenham policiamento privado, como no policiamento de eventos).

⁸ Não estão sendo considerados os órgãos judiciários do “Sistema de Justiça Criminal” (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais), bem como os de Defesa Civil (como o Corpo de Bombeiros e áreas relacionadas à segurança ambiental), as Forças Armadas e o Sistema Prisional.

Características /Funções / Atribuições	Segurança Pública	Segurança Privada
Resposta a alarmes	--- (Este tipo de serviço ainda existe em alguns países, porém foi praticamente extinto devido ao elevado número de alarmes falsos que comprometia o trabalho policial)	Os alarmes são acionados nas centrais de monitoramento dos próprios estabelecimentos ou em centrais externas das empresas de segurança. São acionados vigilantes para averiguar a ocorrência e também a polícia é acionada, caso haja necessidade.
Transporte de valores	As polícias (militar e federal) exercem esse serviço em raras ocasiões, quando há risco iminente no transporte de uma carga de valores específica.	É realizado pela segurança privada, segmento específico de Transporte de Valores.
Segurança Pessoal	Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Guardas Municipais (principalmente em relação à segurança de autoridades públicas).	É realizada pela segurança privada, segmento específico de Segurança Pessoal. (proteção a executivos, autoridades, celebridades, etc.)
Escolta Armada	Polícia Militar, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal (principalmente na escolta de autoridades públicas e cargas específicas, como valores, armas, etc.).	É realizada pela segurança privada, segmento específico de Escolta Armada. (escolta ao transporte de cargas e valores; apoio à segurança pessoal)
Cursos de Formação para Segurança Pública e Privada	Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Guardas Municipais. (somente para formação dos agentes de segurança pública)	Empresas especializadas em cursos de formação para vigilantes (somente para agentes da segurança privada); Empresas e Universidades especializadas na formação de gestores de segurança (para agentes da segurança pública e privada).
Produção de informações e relatórios de ocorrências.	Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal e Guardas Municipais.	São produzidas pelos agentes de segurança privada dos diversos segmentos (no entanto, não é ainda prática disseminada nos serviços de segurança privada, existindo apenas em algumas empresas).

Características / Funções / Atribuições	Segurança Pública	Segurança Privada
Outros Serviços Relacionados à Segurança	---	Venda, Instalação, Manutenção e Reparo de Equipamentos de Segurança; Venda e Adestramento de Cães de Guarda; Guarda de Bens Valiosos; Prevenção e combate a incêndio no estabelecimento.
Autorização, Fiscalização e Controle de Atividades Ligadas à Segurança Pública e Privada	Ministério da Justiça (Departamento de Polícia Federal), Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Exército (Controle de Armamentos e Munições).	---

Fonte: Ministério da Justiça, Departamento da Polícia Federal, Constituição da República Federativa do Brasil (1998) Art. 144; Código Brasileiro de Ocupações do Ministério do Trabalho – CBO/MT (2002), Musumeci (1998), Kakalik e Wildhorn (1977).

De uma forma geral, vemos que, apesar de haver muitas intersecções entre a atuação das forças públicas e privadas de segurança, a segurança privada é dirigida para os interesses privados do contratante e tem caráter mais preventivo do que as forças públicas, que são dirigidas para o interesse público, sendo responsáveis pela apreensão de criminosos e pela resposta a atendimentos do público, orientando-se de acordo com o sistema de justiça criminal. Ambas as forças, entretanto, possuem uma interação cotidiana que se faz necessária pela prática de suas funções, o que as podem tornar, em relação a essas suas funções e atribuições, suplementares (quando atuam em uma mesma área), complementares (quando atuam em áreas distintas), parceiras, e mesmo antagônicas.

Por fim, é interessante visualizar também as diferenças e sobreposições do atendimento a espaços públicos e privados pelas duas forças de policiamento, bem como por outras forças de policiamento que não se caracterizam como polícia ou como segurança privada. No quadro abaixo apresentamos alguns exemplos dessa relação entre os tipos de espaços e as forças que exercem o policiamento, de forma a demonstrar essas diferentes conjugações⁹.

⁹ Os espaços semi-públicos, que são os espaços privados de amplo acesso ao público, estão inseridos nos espaços privados.

Quadro 3 – Espaços e forças de policiamento

Tipo de espaço	Forças de policiamento		
	Polícia (civil, Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Guarda Municipal)	Segurança Privada	Outros (corpos estatais não-policiais)
Público	Ruas e avenidas Parques públicos Rodovias Espaços da administração pública	Espaços da administração pública Exemplos: correios, repartições públicas, etc.	Espaços da administração Pública Exemplos: universidade pública (guardas universitárias); metrô (serviço de segurança do metrô); etc.
Privado	Somente em casos de atendimento a chamadas do público ou da própria seg. privada Bancos; Organizações comerciais e industriais diversas; Condomínios fechados, prédios ou residências; Shopping-centers; Universidades; Centros de Exposições; Casas de eventos e espetáculos diversos.	Bancos; Organizações comerciais e industriais diversas; Condomínios fechados, prédios ou residências; Shopping-centers; Universidades; Centros de Exposições; Casas de eventos e espetáculos diversos.	

Fonte: Zanetic (2012).

Há de fato poucas áreas em que apenas uma das forças policiais existentes é responsável pelo atendimento relativo à segurança em todas as suas possíveis dimensões. A polícia é a única responsável pelo policiamento de ruas, avenidas e rodovias, além de alguns prédios públicos em que também exercem o policiamento. A segurança privada responde por uma série de estabelecimentos públicos e privados para os quais exercem policiamento sob contrato, podendo em qualquer um deles estabelecer contatos e ações diretas com as polícias, em caso de necessidade de sua participação em eventos específicos. No mesmo sentido, as forças de segurança que pertencem ao Estado, mas não fazem parte das forças policiais, como os serviços de segurança do metrô e de trens urbanos, ou as guardas responsáveis pela segurança

em universidades públicas, também estabelecem relações com as polícias sempre que necessário, apesar de caberem a elas o mandato da função de policiamento nesses casos específicos¹⁰. Muitas vezes, como nos casos das universidades, essas forças estabelecem relações rotineiras com as forças de segurança privada, como, por exemplo, no caso das universidades públicas, em que geralmente é construído um modelo híbrido entre guardas universitárias, que se responsabilizam pelo policiamento das áreas externas interiores ao campus, e as empresas de segurança, que exercem o policiamento de cada uma das unidades. Em todos esses casos, o estabelecimento das relações entre as forças se constituirá como um dos elementos que podem ou não tornar satisfatórios os resultados possíveis em cada ação.

Considerações finais

Como dito logo ao início do texto, o objetivo central deste artigo foi o de discutir conceitualmente alguns conceitos chave para a compreensão da questão da segurança privada e suas implicações com as demais áreas de interesse com que esta possui interface direta ou indireta, oferecendo algumas ferramentas analíticas para o estudo do tema através desta breve apresentação. Inicialmente, traçamos o histórico da noção de policiamento, observando os diferentes significados a ela atribuídos ao longo do tempo, em diferentes localidades. Vimos como o significado de policiamento inicialmente consistia em uma dimensão muito mais ampla da que temos atualmente, relacionada aos processos de governo, regulação social e administração das comunidades. A noção restrita do conceito de policiamento (e de polícia) só se consolida no século XIX, com a vigoração do processo de centralização estatal do policiamento.

Com a grande expansão dos serviços empresariais de segurança, o conceito de policiamento volta novamente a ser discutido por alguns pesquisadores interessados no estudo do tema, ocasionando a articulação de um conceito mais abrangente de policiamento que, para além das forças policiais públicas, pudesse abarcar também as demais organizações que tivessem como função central o desenvolvimento das tarefas de proteção por meio do uso da força. Ou, como destacamos aqui, com base trabalhos de Button (2002), Jones e Newburn (1998) e Reiner (1994): uma forma particular de controle, alicerçada por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, e conduzido por uma ampla variedade de diferentes corpos

¹⁰ Esse modelo das guardas universitárias e dos seguranças do metrô está presente em diversos contextos identificados pela literatura internacional, como os modelos ingleses de policiamento de parques, praças e estações de trem descritos e analisados por Jones e Newburn (1998).

e agentes que possuem como a sua principal atividade a manutenção da ordem e a promoção da segurança.

A seguir, vimos como os campos da **polícia** e da **segurança privada** adquiriram um grande grau de pluralidade, dividindo atualmente muitas das tarefas de prevenção e controle do crime, tornando inclusive difícil diferenciá-las (e diferenciar o público do privado) na provisão desses serviços. Ainda assim, é possível estabelecer (como vimos no caso brasileiro) uma tipologia capaz de demarcar, em linhas gerais as distinções e convergências entre elas, por meio da qual podemos ver que algumas tarefas são (ainda) consideravelmente demarcadas entre ambas as esferas, assim como também da esfera – menos frequente mas também presente – do setor que consideramos como **estatal, porém não-policial**.

Um estudo consistente sobre a questão da segurança privada deve, portanto, ter em consideração esta vasta pluralidade e considerar as especificidades dos diversos campos no desenvolvimento da abordagem analítica, que certamente traz perspectivas bastante distintas entre elas nos diferentes temas de observação que estas sugerem.

CONCEPTUAL NOTES ON POLICING AND PRIVATE SECURITY

ABSTRACT: *The contemporary world is undergoing major changes in the area of policing. Among these changes, the expansion of private security is one of the aspects that draw the most attention because of the size and influence that this industry has today in countries in which it is more present than the public police force. The actual analysis of the issue and its implications, however, have been insufficient to explain the impact produced by the sector, partly by the lack of substantive information on the subject and the absence of a conceptual characterization of some of its key aspects, which help to frame the problem analytically. This article brings a contribution by presenting a brief discussion of the concept of policing and the similarities and distinctions between the public police force and private security, and also offers a critical review on the “monopoly of violence” in our society.*

KEYWORDS: *Private security. Policing. Public police.*

Referências

BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. São Paulo: Edusp, 2001. (Polícia e Sociedade, 1)

BAYLEY, D. H; SHEARING, C. D. **The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda**. New York: National Institute of Justice, 2001.

BILEK, A. J. (Org.). **Law enforcement and private security sources and areas of conflict and strategies for conflict resolution**. Washington: U.S. Department of Justice, 1977.

BITTNER, E. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. In: JACOB, H. (Org.) **The potential for reform in criminal justice**. Beverly Hills: Sage Publications, 1974. p.17-44.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Código Brasileiro de Ocupações do Ministério do Trabalho – CBO/MT**. Brasília: Ministério do Trabalho, 2002.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

BRASILIANO, A. C. R. **Planejamento da segurança empresarial – metodologia e implantação**. São Paulo: Sicurezza, 1999.

BUTTON, M. **Doing security: critical reflections and an agenda for change**. UK: University of Portsmouth, 2008.

_____. **Private policing**. Portland: William Publishing, 2002.

CUBAS, V. de O. **A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo**. 2002. 175f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CUNNINGHAM, W. C.; TAYLOR, T. H. **Private security and police in America: the Hallcrest report I**. Portland: Chancellor Press, 1985.

DICIONÁRIO Eletrônico Huais da Língua Portuguesa – versão 1.0. São Paulo: Objetiva, 2001. 1 CD-ROM.

DIJK, J. V. **The world of crime: breaking the silence on problems of security, justice and development across the world**. London: Sage Publications, 2008.

EMSLEY, C. **The english police: a political and social history**. Harlow and London: Longman, 1996.

FORD, D. (Org.). **Crime and protection in America: a study of private security and law enforcement resources and relationships**. Washington: National Institute of Justice, 1985.

JONES, T.; NEWBURN, T. The transformation of policing? – Understanding current trends in policing systems. **British J. Criminology**, Oxford, n.42, p.129-146, 2002.

_____. **Private security and public police**. Oxford: Police Studies Institute, 1998.

JOHNSTON, L. The trajectory of ‘private policing’. In: HENRY, A.; SMITH, D. J. (Org.) **Transformations of policing**. England: Ashgate Publishing, 2007.

_____. **The rebirth of private policing**. London: Routledge, 1992.

KAKALIK, J. S.; WILDHORN, S. **The private police: security and danger**. New York: Crane Russak, 1977.

LEANDER, A. **Eroding state authority? Private military companies and the legitimate use of force**. Roma: Centro Militare di Studi Strategici, 2006.

MONET, J-C. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001. (Polícia e Sociedade, 3).

MURRAY, T.; MCKIM, E. Introduction to the police issues in policing and private security. **Police and private security: what the future holds**. Ottawa: Canadian Association of Chiefs of Police, 2000. (Police future group study, 1).

MUSUMECI, L. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95**. Rio de Janeiro: IPEA, maio de 1998. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td0560.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

NATIONAL Advisory Committee on Criminal Justice (United States). **Private security: standards and goals: from the official Private Security Task Force report**. Cincinnati: Anderson, 1977.

NEWBURN, T. The future of policing in Britain. In: HENRY, A.; SMITH, D. J. (Org.) **Transformations of policing**. England: Ashgate Publishing, 2007.

REINER, R. Policing and the police. In: Maguire, M.; Morgan, R.; Reiner, R. (Org.) **The Oxford handbook of criminology**. Oxford: Clarendon, 1994. p.705-772.

ROWE, M. **Introduce to policing**. London: Sage Publications, 2008.

SARRE, R. Private police: the future of policing and the broader regulatory framework. **Australian institute of criminology**, Australian, set. 2002.

SHEARING, C. D. Reflections on the refusal to acknowledge private governments. In: Wood, J.; DUPONT, B. (Org.). **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

_____. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Org.). **Policimento Moderno**. São Paulo: Edusp, 2001. (Policia e Sociedade, 8).

SOUTH, N. Privatizing policing in the European Market: some issues for theory, policy, and research. **European Sociological Review**, Oxford, v.10, n.3, 1994.

VAN STEDEN, R. **Privatizing policing**: describing and explaining the growth of private security. Amsterdam: Legal Publishers, 2007.

WEBER, M. **Ciência e política, duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1983.

WEHMEIER, S. (Org.). **Oxford dictionary**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZANETIC, A. **Polícia e segurança privada**: a relação entre as forças na prevenção do crime. São Paulo: Sicurezza, 2012.

_____. **A questão da segurança privada**: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança. São Paulo: Sicurezza, 2010a.

_____. A segurança privada no Brasil: alguns aspectos relativos às motivações, regulação e implicações sociais do setor. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, São Paulo, p.51-70, 2010b.

_____. Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 3, ed. 4, 2009.

Recebido em 24/02/12

Aprovado em 31/05/12