

# A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo: novas tecnologias e velhos problemas

**Viviane de Oliveira Cubas**

*Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP. Doutora e Mestre em Sociologia pela USP. Graduada em Ciências Sociais pela USP.*

[vocubas@gmail.com](mailto:vocubas@gmail.com)

## Resumo

*Este texto faz uma breve revisão de estudos sobre os serviços de segurança privada em São Paulo. As análises iniciais apontam que a expansão dessas empresas, mais do que relacionada ao aumento dos crimes e da sensação de insegurança, ocorre pelas mudanças na estrutura de contratação e nas novas formas de organização dos espaços urbanos. Apontam também a fragilidade dos mecanismos de controle e a presença irregular de policiais nesses serviços. Pesquisas recentes reafirmam esse panorama e aprofundam questões como: alterações introduzidas nas normas reguladoras; ausência de parcerias entre a segurança privada e a segurança pública; utilização de tecnologias pelo setor; organização dos serviços clandestinos; e a permanente participação de policiais nesse mercado.*

## Palavras-Chave

*Segurança privada. Segurança pública. Controle. Polícia. Clandestinos.*

**D**esde o final dos anos 1970, e principalmente no início dos anos 1990, torna-se cada vez mais visível a presença dos serviços particulares de segurança e vigilância no país, especialmente na cidade de São Paulo. Esse mesmo fenômeno pode ser percebido em outros países, a partir dos anos 1960, como Canadá, Inglaterra e sobretudo nos Estados Unidos, no qual, em 1975, a segurança privada já excede os números da polícia pública (SHEARING; STENNING, 1983; BAYLEY; SHEARING, 1996). A multiplicação de guaritas e vigias de ruas nos bairros paulistanos, a adoção de equipamentos de proteção em residências e em veículos – cercas elétricas, câmeras de vídeo, porteiros eletrônicos e blindagem –, a utilização dos serviços de ronda motorizada, a vasta propaganda publicitária de empresas e

de cursos voltados a seus profissionais, além da realização de feiras internacionais e publicação de revistas especializadas nesse tema indicavam o quanto esse mercado ganhava espaço nas grandes cidades.

As empresas de segurança privada vendem serviços de vigilância (guarda-costas e vigilantes) ou equipamentos de proteção. Pode-se dizer que, no Brasil, o primeiro impulso à expansão desse mercado ocorre na metade da década de 1960, com o aumento do número de assaltos a bancos, naquele período atribuídos aos movimentos de oposição política à ditadura militar. Diante da necessidade de aumentar a segurança dessas agências, o governo federal instituiu o Decreto Lei nº 1.034/1969, a primeira legislação a regulamentar a atividade de segurança privada no país, até então considerada uma atividade paramilitar.

A partir desse decreto, define-se que todos os estabelecimentos financeiros devem ter um sistema próprio de segurança, orgânica<sup>1</sup> ou terceirizada. Como resultado, empresas que já prestavam serviços de limpeza e manutenção para as agências bancárias investem na criação de um setor especializado em segurança. Nesse mesmo período, surge também o segmento especializado em transporte de valores, tarefa até então realizada pelos próprios funcionários dos bancos, muitas vezes em seus próprios veículos ou em táxis<sup>2</sup>.

Nesse primeiro momento, as empresas ficam sob controle das secretarias de segurança estaduais e dos chefes de polícia civil, arranjo que propicia a forte presença das forças policiais nessas áreas. No estado de São Paulo, 50 empresas são autorizadas a exercer a atividade; além do controle, a polícia também é responsável pela instrução e pela capacitação dos vigilantes, o que confere aos guardas particulares, quando em cumprimento do dever, o *status* de policiais (CALDEIRA, 2000). Sob o controle dos governos estaduais criam-se diferentes portarias para regulamentar a atividade, o que dificulta a expansão das empresas para outras partes do país.

Na década de 1970, ocorre nova onda de demanda pelos serviços de segurança, que deixam de ser exclusividade das instituições financeiras e passam a atuar também para órgãos públicos e empresas particulares (indústrias e comércio). Isso acentua a necessidade de atualização da normatização, pois o decreto de 1969 já não mais contempla todos os aspectos da atividade.

Em junho de 1983, a Lei nº 7.102 estabelece as normas para a constituição e o funcionamento de empresas particulares que exploram servi-

ços de vigilância e transporte de valores. Essa lei transfere o treinamento dos vigilantes da polícia para o setor privado, o que retira dos vigilantes o status de policial e estimula o desenvolvimento de um setor dedicado à formação e ao treinamento de profissionais. A fiscalização também passa dos governos estaduais para o governo federal, mais especificamente para o Ministério da Justiça, sob o intermédio da Polícia Federal.

Essa lei é atualizada pelas Leis nº 8.863/1994 e 9.017/1995, sendo que esta última ratifica o Departamento de Polícia Federal como o único órgão responsável pela fiscalização dos serviços privados de segurança e institui a cobrança de taxas pelos serviços prestados por esse departamento, tais como: serviços de vistorias, renovação e emissão de certificados, autorização para a compra de equipamentos, expedição de alvarás, entre outros.

A Divisão de Controle de Segurança Privada, com sede em Brasília, é o departamento criado para essa atividade e tem o auxílio de delegacias regionais, denominadas Delegacias de Segurança Privada (Delesps). Cada estado possui uma Delesp, cuja função consiste em autorizar, controlar e fiscalizar as empresas de segurança.

A partir das mudanças introduzidas na legislação, é possível identificar diferentes processos relacionados à regulação desse mercado no Brasil.

Inicialmente, eles estiveram subordinados a uma política de segurança nacional e a um restrito controle da polícia. Com a segunda lei, esse controle foi relaxado e os regulamentos trabalhistas aumentaram. O que tinha sido um instrumento para lutar contra a oposição

política foi adaptado para lutar contra a criminalidade. A terceira lei, assinada durante o regime democrático e seguindo a rápida expansão dos serviços de segurança em resposta às crescentes preocupações da população, tenta estender o controle do Estado para compreender todo o mercado de serviço de segurança. (CALDEIRA, 2000, p. 198).

Em 28 de agosto de 2006, o Departamento de Polícia Federal publica a Portaria nº 387/2006, que altera as normas aplicadas sobre a segurança privada. Segundo Ricardo (2006), essa portaria é muito inovadora, uma vez que objetiva consolidar a legislação sobre o setor, contemplando aspectos relacionados à conceituação dos serviços, penalidades, definição dos vigilantes e requisitos específicos para cada uma das modalidades de atividade, currículos para os cursos de formação profissional e estabelecendo princípios e valores para a atividade da segurança privada. Nessa portaria, é citada uma “política de segurança privada” que envolve a gestão pública e deve obedecer aos princípios da dignidade da pessoa humana, da satisfação de seus usuários, do aprimoramento de seus quadros, entre outros. Contudo, em relação ao controle sobre vigilantes, a portaria dá prioridade ao controle interno, ficando a cargo das próprias empresas a apuração do envolvimento de seus funcionários em delitos, assim como o encaminhamento dos documentos relacionados a esses casos à Polícia Federal para que esta informação seja incluída em um cadastro nacional.

Ainda que inovadora, Ricardo (2006) aponta que essa legislação necessita ser aperfeiçoada para que compreenda aspectos da ativi-

dade ainda não contemplados pela lei, como os critérios usados para definir o acesso de pessoas aos locais controlados pela segurança privada; procedimentos ao se deter um infrator; definição sobre a participação de policiais e critérios para o uso da força. A partir dessa definição mais ampla das atribuições seria possível revisar seus mecanismos de controle, atribuindo-lhes mais objetividade e maior eficiência.

Alterações introduzidas pela Portaria nº 515/2007 compreendem novas especificações, como o currículo mínimo para os instrutores dos cursos de formação bem como o armamento autorizado, conforme o tipo de atividade realizada.

Apesar das dificuldades de acesso a informações relativas ao setor, os números disponíveis apontam que os serviços privados de segurança apresentam um movimento de expansão a partir dos anos 1980, passam por um período de retração em meados dos anos 2000 e iniciam nova expansão em 2007. Entre 1982 e 1993, são expedidos 533 alvarás de funcionamento de empresas em todo o Brasil; de 1994 a 2000, expedidos mais 867 alvarás, totalizando 1.400 empresas (CUBAS, 2005, p. 80).

Em 2004, o número de empresas chega a 2.144, o maior registrado até hoje. Em 2005, tem início uma redução no número de empresas registradas (1.727), que continua em 2006 (1.199). Em 2007, há novo aumento no número de empresas registradas, que passa para 1.296 (POLÍCIA FEDERAL, 2008), chegando a 1.700 empresas em 2010 (SESVESP, 2011). Em 2011, o número salta para 2.053 empresas, no ano seguinte, para 2.282, fechando 2013

com 2.392 empresas (FENAVIST, 2014). Em 2016 são registradas cerca de 2.500 empresas. Em 2013, a Região Sudeste agrega 1.022 empresas, o que corresponde a 42,7% do total autorizado no país (FENAVIST, 2014).

Em relação ao número de vigilantes, estudo realizado pelo Ipea em 2009 aponta que entre 1997 e 2007 aumenta (46,4%) o número de trabalhadores ocupados no sistema de segurança no país. Apesar de o sistema público sempre absorver a maior parte desses trabalhadores, essa relação diminui nesse período. Na década de 1990, 61,7% desses profissionais está nas polícias federais e estaduais e nas guardas municipais, enquanto 38,3% atua nos serviços de segurança particulares. Essas proporções mudam para, respectivamente, 54,5% e 45,5% em 2007 (CAMPOS, 2009). Em 2010, há 476.961 vigilantes autorizados pela Polícia Federal no Brasil (FENAVIST, 2014); em 2013, calcula-se entre 625 e 645 mil vigilantes (FENAVIST, 2014). No estado de São Paulo, em 2010, há 147.997 vigilantes, número que já ultrapassa os 117.543 homens das forças policiais militar e civil do estado (SESVESP, 2011).

Para ingressar na carreira de vigilante, o profissional precisa ser brasileiro (nato ou naturalizado) e: ter no mínimo 21 anos de idade; ter concluído a quarta série do ensino fundamental; ter sido aprovado em exame de saúde física e mental; não possuir antecedentes criminais; estar em dia com as obrigações eleitorais e militares; possuir registro no Cadastro de Pessoa Física; e ter concluído o curso de formação, realizado em centro de formação profissional regulamentado.

O curso básico de formação dura 200 horas/aula e custa, em média, R\$ 1.000,00<sup>3</sup>. Em 2000, o piso salarial para a categoria corresponde a R\$501,00, em 2011, a R\$964,43, e em 2017 passa para R\$1.880,32 (SEEVISSP, 2017). O uso de armas de fogo por esses profissionais é definido a partir de uma “análise de risco” da área onde vão atuar<sup>4</sup>. Os trabalhadores utilizam armamento registrado em nome da empresa, cabendo a ela controlar o uso das armas e das munições.

Além dos vigilantes, que têm participação cada vez maior de mulheres, há diversos outros profissionais voltados para esse setor, como os técnicos em eletrônica e os profissionais dos setores administrativos das empresas. Todos esses profissionais movimentam um outro mercado de cursos de especialização: transporte de valores, escolta armada, condução de cães, guarda-costas, prevenção e procedimentos antissequestro, gerenciamento de crises. Além desses cursos, há alguns de nível superior, voltados a profissionais que ocupam funções de chefia, supervisão e gerência de empresas ou departamentos de segurança.

O mercado da segurança estimula também o desenvolvimento de entidades e eventos relacionados ao setor. Há órgãos representativos dos empresários, como a Associação Brasileira das Empresas de Vigilância (Abrevis), entidade que congrega e representa as empresas de segurança privada no país, fundada em 1970, e membro da Federación de Seguridad Privada de los Países Del Mercosul (Fesesur), fundada em 1992; a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (Fenavist), criada em 1989, que agrega sindicatos

das 27 unidades federativas; a Associação Brasileira das Empresas de Sistemas Eletrônicos de Segurança (Abese), criada em 1995; a Associação Brasileira de Blindagem, criada em 2001 (Abrablin); os sindicatos estaduais, entre eles o Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica, Serviços de Escolta e Cursos de Formação do Estado de São Paulo (Sesvesp), fundado em 1988.

Existem ainda os sindicatos que representam os vigilantes, como o Sindicato dos Empregados em Empresas de Vigilância, Segurança e Similares do estado de São Paulo (Seevisp), criado em 1984; e o Sindicato dos trabalhadores em sistemas eletrônicos de segurança privada do Estado de São Paulo (Sintraesp), criado em 2001; a Associação Brasileira de Profissionais de Segurança (ABSEG), criada em 2005, entre outros.

Interessante apontar que boa parte dessas associações tem entre suas atividades o combate aos serviços clandestinos de segurança, disponibilizando em seus *websites* informações sobre empresas regulamentadas e espaços para denúncia sobre empresas e vigilantes irregulares.

Há ainda numerosas publicações, algumas de sindicatos e associações, outras independentes, voltadas exclusivamente ao tema da segurança privada e que divulgam notícias de interesse aos profissionais da área, e também funcionam como veículo de propaganda. Entre os eventos voltados para o setor, o maior deles é a Feira Internacional de Segurança (Exposec), realizada anualmente em São Paulo e que, em 2016, tem sua 19ª edição, reunindo mais de 800 expositores. Nesses eventos, po-

de-se conhecer o vasto material publicitário das empresas que, de maneira geral, reforçam a ideia de que a segurança privada é algo indispensável nos centros urbanos, pois atua de forma preventiva, inibindo a ação de ladrões (CUBAS, 2005).

Atualmente, uma das formas mais visíveis da atuação desse mercado é a proliferação de equipamentos, sobretudo das câmeras de monitoramento, inclusive em áreas públicas. O uso de câmeras inicia-se no país na década de 1980, intensifica-se em meados de 1990, e sua expansão está relacionada ao desenvolvimento de leis que fixam a obrigatoriedade do uso desses equipamentos.

A Lei Federal nº 7.102, de 1983, já inclui o uso de câmeras de segurança para os estabelecimentos financeiros. A partir de 1996, projetos de lei relacionados ao tema, que tramitam na Câmara Municipal de São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, passam a prever, quase unanimemente, a obrigatoriedade do uso de câmeras de monitoramento em locais como: instituições financeiras, escolas, hospitais, *shoppings centers*, estádios de futebol, postos de gasolina, ruas e avenidas, entre outros (KANASHIRO, 2006).

Além da questão legal, as facilidades de importação dos equipamentos e o aumento de sua produção no país, a partir dos anos 1990, permitem a redução dos preços dos dispositivos de segurança e impulsionam esse setor. Entre 1999 e 2011, há redução de 70% dos preços desse tipo de equipamento (ABESE, 2012). E equipamentos que utilizam a tecnologia de biome-

tria, que realiza o controle do acesso físico pelo reconhecimento da íris ou da face, novidade nos anos 1990, hoje são bastante comuns até mesmo em condomínios e residências de alto padrão. Entre os eletrônicos mais utilizados em 2014 estão o Circuito Fechado de TV (CFTV), com 46%; os alarmes, com 23%; e os controles de acesso, com 23% (ABESE, 2015).

A blindagem de veículos, outro recurso anteriormente utilizado apenas em carros de luxo destinados às autoridades de Estado, também se difunde. Em 2009, 6.926 veículos são blindados no país; em 2010, o número passa a 7.332; em 2013, para 10.156; e continua em crescimento, chegando, em 2014, a 11.731 veículos blindados.

Esse crescimento, segundo pesquisa de associação do setor, está relacionado ao sentimento de medo e ao aumento da criminalidade. Apesar de esse tipo de proteção estar se difundido em outras regiões do país, São Paulo ainda é o estado com maior incidência de blindagem (70%), seguido por Rio de Janeiro (14%), Minas Gerais (5%) e Ceará (3%). O perfil do público que utiliza esse tipo de proteção apresenta algumas mudanças. Se, em 2010, 65% são homens, em 2014 a proporção diminuiu para 52%. Em 2010, 85% são empresários ou executivos, público que se reduz para 65% em 2014; no mesmo período, políticos passam de 2% para 15%; artistas e cantores, de 3% para 12%; e juízes, de 3% para 8% (ABRABLIN, 2015).

Há ainda a blindagem arquitetônica, voltada principalmente a agências bancárias, casas lotéricas, bilheterias e outros setores que trabalham com grandes somas de valores; e tam-

bém as prestações de serviços de blindagem de guaritas de condomínios, portas, janelas, e até mesmo iates e navios. As empresas de blindagem têm regulamentação controlada pelas Forças Armadas (Exército), que emitem o Certificado de Registro, o Título de Registro e o Relatório Técnico Experimental do fabricante dos materiais a serem usados.

## O MOVIMENTO DE EXPANSÃO E SUAS POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES

A expansão do mercado da segurança não está restrita ao Brasil. É uma característica mundial, ocorrendo mesmo em países onde a criminalidade não é uma das principais preocupações entre a população ou onde as políticas de segurança pública são bem-sucedidas em garantir a vida e os bens dos cidadãos.

Nos Estados Unidos e em vários países da Europa, os exércitos da segurança privada se igualam ou mesmo superam as polícias públicas (BAYLEY, 2001). Também não se trata de um fenômeno novo, pois a venda de proteção e segurança sempre existiu. Todavia, a novidade se encontra em sua expansão para o público em geral, sobretudo nas áreas urbanas (SHEARING; STENNING, 1983).

Considerando que os serviços privados prosperam num período em que a insegurança está entre as principais preocupações dos cidadãos brasileiros (ADORNO, 2002), é possível que o sentimento de medo e insegurança e a descrença nos órgãos encarregados da segurança pública tenham influenciado essa expansão. Contudo, isso permite explicar apenas em parte a expansão do mercado da segurança. Para compreendê-la, torna-se importante consi-

derar também outros aspectos que revelam o contexto no qual essa expansão tomou força e tem se desenvolvido.

Desde os anos 1960, têm sido introduzidas mudanças e inovações na forma de se pensar o policiamento. Isso significa a inclusão de novos e múltiplos atores não estatais nas tarefas de segurança; a adoção de estratégias de prevenção da criminalidade, como o policiamento comunitário; e as várias medidas criadas para a maior participação da população nas questões relacionadas à segurança pública.

De maneira geral, o policiamento tem se tornado uma atividade cada vez mais fragmentada, compartilhada entre governo e seus cidadãos, às vezes, mediada pelos mercados. E a polícia não é mais o principal detentor do controle do crime na sociedade (BAYLEY; SHEARING, 1996). Tal interpretação é em parte contestada por Jones e Newburn (2002), segundo os quais a análise está muito centrada no contexto norte-americano. Para os autores, as mudanças introduzidas nas polícias não significam uma fragmentação do policiamento, muito menos uma ruptura do seu monopólio (uso legítimo da força), pois o poder de prender, deter e incriminar em nome do Estado continua sendo uma atribuição exclusiva das forças policiais. E ambos concordam com o fato de que a atividade de policiamento não diz respeito somente à polícia e que, mesmo antes do crescimento da indústria da segurança privada, a participação de não policiais nas atividades de segurança já era uma realidade na Grã-Bretanha.

Nesse sentido, apontam que a polícia sempre foi proeminente em relação às outras agên-

cias com as quais compartilha responsabilidades, mas nunca teve o total monopólio dessa atividade. Considerando os diferentes contextos nos quais ocorre a expansão da segurança privada, os autores sublinham que, no caso da Grã-Bretanha, isso não se explica por um processo de fragmentação do policiamento, e sim por um processo de formalização do controle social. De acordo com os autores mencionados, o declínio das “ocupações secundárias” – vigias, recepcionistas, professores, monitores, zeladores de parques, cobradores de ônibus, supervisores de estações de trem, fiscais de bilhetes, entre outros – remove uma importante fonte de controle social e abre espaço para a comercialização de atividades de segurança que não eram anteriormente efetuadas pelas polícias.

No caso brasileiro, a legalização do setor pode ser apontada como um fator que fortemente colabora para a expansão desse mercado. A partir da regulamentação retira-se das mãos de um pequeno grupo de pessoas, que tinha algum vínculo com a carreira militar ou com a polícia, o controle e o monopólio desse mercado, possibilitando o surgimento de novas empresas.

No entanto, o que vários estudos têm apontado é que a expansão do mercado da segurança ocorre principalmente em áreas afetadas por mudanças na organização dos espaços públicos (CALDEIRA, 2000; CUBAS, 2005; ZANETTIC, 2010). Durante a década de 1970, ocorre um processo de interiorização do desenvolvimento no estado de São Paulo, com a instalação de diversas indústrias pelo interior paulista, o que amplia o padrão de vida urbano e provoca o surgimento de cidades de médio e grande porte. O aumento da população, da indústria e do comér-

cio nessas áreas acarreta a demanda por serviços, entre eles os de segurança. Entre 1996 e 2000, as indústrias são o principal campo de atuação das empresas de segurança privada, concentrando quase a metade dos serviços de segurança no estado (46,0%). Em seguida, aparecem bancos, órgãos públicos e condomínios (13,0% cada um) e comércio (8,0%) (CUBAS, 2005). Já em 2005 essa distribuição se modifica, figurando entre os maiores contratantes o setor público (38,3%), os bancos (21,4%), outras empresas do setor privado (13,9%), as indústrias (13,7%) e o setor de serviços (12,7%). Em 2011, a administração pública e as indústrias permanecem como as principais contratantes, com 29,0% cada, seguidas por instituições bancárias, com 23,0%; setores de serviços e condomínios residenciais e empresariais, ambos com 8,0%; e outros contratantes com 3,0% (SESVESP, 2012).

O aumento da utilização desse serviço pelo setor público pode estar relacionado ao remanejamento de policiais para as atividades de policiamento, deixando as atividades de vigilância patrimonial a cargo do setor privado (ZANETIC, 2010). Essa hipótese se fundamenta na terceirização dos serviços de segurança, processo que se intensifica nos anos 1990, e consiste em outro elemento a contribuir para os negócios da segurança privada. A terceirização torna-se uma opção muito atrativa, pois além de reduzir os custos para as contratantes permite a substituição de funcionários com maior facilidade, sem se ater aos encargos sociais e problemas fiscais, os quais passam a ser de responsabilidade da empresa contratada.

Importante destacar ainda que, assim como ocorre em diversas partes do mundo ocidental, proliferam também no Brasil os “encla-

ves fortificados” (CALDEIRA, 2000) ou, na interpretação de Shearing e Stenning (1983), a “massa de propriedade privada”. Ambos os conceitos se referem a espaços privatizados para moradia, estudo, consumo ou lazer que têm sua segurança realizada quase exclusivamente pelos serviços particulares e passam a concentrar em seus domínios boa parte das atividades anteriormente realizadas em espaços públicos. Shearing e Stenning (1983) ressaltam que a vida pública passa a ocorrer, cada vez mais, em locais de propriedade privada, como *shopping centers*, condomínios residenciais, áreas de recreação e lazer e campi universitários.

Realizando suas análises a partir do contexto norte-americano, os autores apontam dois motivos para a atuação da segurança privada nessas áreas: primeiro porque a rotina de ronda policial tradicionalmente está restrita às ruas; segundo, porque os proprietários preferem exercer seu tradicional direito à preservação da ordem em sua propriedade e manter o controle sobre o seu policiamento do que recorrer à polícia pública para essa função. Como resultado, afirmam os autores, áreas da vida pública antigamente sob o controle do Estado estão sendo transferidas para o controle de corporações privadas.

São Paulo parece acompanhar essa tendência. Somente na região metropolitana, o total de empreendimentos imobiliários classificados como condomínios residenciais eleva-se de 2,0% para 35,0% entre 1992 e 2004. Ademais, pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) aponta a alta frequência, sobretudo de jovens, em shoppings, galerias e centros comerciais: 75,4% dos entrevistados afirmam frequentar esses espaços ao menos

uma vez por mês e 30,0%, ao menos uma vez por semana (ZANETIC, 2010).

Mais recentemente, essa expansão do mercado da segurança parece também influenciada pela redução dos custos dos equipamentos eletrônicos de segurança. Apesar de não haver dados estatísticos que comprovem essa hipótese, profissionais do setor apontam que, em muitas situações, esses equipamentos passaram a substituir a vigilância que antes era realizada por pessoas, justamente em razão de os custos serem inferiores.

## O MOVIMENTO DE EXPANSÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Shearing e Stenning (1983) analisam também a questão da legitimidade da segurança privada, afirmando que é derivada da instituição propriedade privada, mais especificamente da importância do direito às liberdades individuais, aspecto fortemente presente no contexto norte-americano. Segundo essa concepção, a instituição legal da propriedade privada e da privacidade são um meio de garantir a segurança contra as intromissões externas, especialmente as do Estado.

Na propriedade privada, a autoridade máxima é a do seu dono e, nesse espaço, o Estado não tem permissão para entrar sem consentimento, a não ser em situações excepcionais. Contudo, os autores apontam que, à medida que a propriedade privada vem se tornando um espaço público, essa coerência tem sido desgastada ao mesmo tempo em que pouco tem se questionado sobre essa autoridade.

Como resultado, a expansão da “massa de propriedade privada” tem dado às corporações privadas uma esfera de independência e auto-

ridade que, na prática, excede até mesmo as atribuições das próprias polícias, por exemplo, guardas particulares fazendo buscas aleatórias e submetendo pessoas a condições específicas tanto na entrada quanto na saída de recintos controlados pela segurança privada.

Considerando que muitos serviços e instalações essenciais à vida moderna – emprego, crédito, hospedagem, educação, saúde, transporte – estão hoje submetidos a esse tipo de controle, é praticamente impossível evitá-lo. Os autores acrescentam ainda a grande autonomia das ações da segurança privada, em boa medida, definidas a partir dos interesses de quem a contrata, obedecendo a critérios segundo os quais as situações a serem coibidas por seus agentes não são necessariamente aquelas que ferem a lei, mas aquelas que ameaçam os interesses do contratante dos serviços.

Essa autonomia também está presente nas ações dos próprios vigias. Em sua atividade, não estão submetidos a regras ou limites como estão os policiais, têm que se reportar somente aos seus contratantes e estão livres de qualquer controle externo formal e sistemático. E um dos resultados dessa grande autonomia dos agentes privados são as lacunas nas estatísticas policiais, uma vez que muitos casos que deveriam ser encaminhados às autoridades policiais nem chegam ao seu conhecimento.

São casos de bancos que preferem não expor sua imagem divulgando crimes cometidos por seus funcionários ou, como apontou Zanetic (2010), condomínios residenciais que adotam procedimentos próprios para casos de uso de drogas e direção de veículos por meno-

res dentro de suas dependências. Nessas situações, fica a critério do contratante a resolução do caso e a decisão sobre seu encaminhamento ou não às autoridades legais. A não notificação desses casos às autoridades públicas dá origem às “áreas obscuras” das estatísticas, em que a ausência de ocorrências não significa, necessariamente, a inexistência de ilegalidades.

Caldeira (2000) vai além e aponta que, no Brasil, essas novas estruturas apresentam também um caráter desagregador, pois, além de proporcionar a proteção do crime, esses espaços amplamente vigiados e controlados criam também espaços segregados e excludentes, uma vez que a sensação de segurança passa a ter fundamento maior na sensação de distanciamento social do que na de ausência do crime.

Essa análise está em consonância com a hipótese de Ocqueteau (1997) de que o crescimento desse setor em contextos como o brasileiro está mais relacionado ao desejo das parcelas proprietárias de separação e proteção da “violência dos pobres”, situação alimentada mais pelas grandes desigualdades sociais no país do que pela ineficiência do Estado no controle da ordem.

## OS SERVIÇOS CLANDESTINOS

Assim como os serviços regulares, expandem-se também os serviços clandestinos de segurança, que têm ampla participação de policiais e representam um dos principais problemas relacionados à privatização da segurança no Brasil. O mercado clandestino reúne empresas e vigilantes que não possuem autorização para atuar ou que atuam em atividades para as quais não estão legalmente autorizados.

A participação de policiais se dá tanto no mercado regular quanto no irregular, no qual atuam como sócios, administradores, instrutores, despachantes ou como vigilantes. Justamente por ser irregular e envolver a clandestinidade, não existem dados precisos sobre esse mercado. Os números disponíveis são estimativas realizadas com base em denúncias recebidas pela Polícia Federal e até mesmo pela perda de serviços por parte das empresas regulares. Segundo estimativas da Fenavist para 2015, existem 5 mil empresas irregulares em todo o país, quase três vezes o número de empresas regulares (Fenavist, 2015).

Esses serviços clandestinos são frequentemente alvo de combate de sindicatos e associações do setor. Além de diretamente afetados por esse mercado irregular, que concorre com preços muito inferiores aos praticados pelas empresas regularizadas, os empresários frequentemente se queixam que a fiscalização acaba sendo muito mais rigorosa com as grandes empresas do que com as pequenas e irregulares, seja pelo fato de a agência de controle não conseguir atender a todas as denúncias seja pelas dificuldades de averiguar a atuação de grupos que, muitas vezes, não possuem uma sede física.

As empresas irregulares podem contar com a presença de policiais entre seus proprietários, e alguns estudos indicam a alta frequência de grupos organizados dentro das próprias corporações policiais para a atividade de “bico” como segurança. A participação de policiais na segurança privada é sempre justificada, em primeiro lugar, pelos baixos salários da corporação, e o “bico” funcionaria como um complemento à renda; em segundo lugar, pela ideia

de que os policiais são as pessoas mais qualificadas para atuar nessa atividade. A prática do “bico” parece ser amplamente difundida entre as polícias brasileiras.

Estudo realizado no Rio de Janeiro em 2004 aponta que apenas três em cada 100 policiais militares não fazem “bico”. A solicitação de porte de armas para bombeiros e agentes penitenciários naquele estado se mostrou também uma estratégia adotada por esses profissionais para se inserir no mercado da segurança (CORTES, 2004).

O impacto da atividade do “bico” como vigilante pode ser percebido nas mortes de policiais. Estudo da Ouvidoria de Polícia de São Paulo (2011) indica que, nos últimos dez anos, 70% dos policiais militares e civis mortos no Estado foram assassinados durante o seu horário de folga. Entre 2001 e 2010, foram 811 policiais mortos, dos quais 80% eram policiais militares.

Essas mortes, segundo representantes das polícias e pesquisadores, são explicadas pela participação de policiais nos serviços de segurança realizados em seus períodos de folga. Nessa atividade, além de comprometer seus horários de descanso e recuperação de um trabalho extremamente desgastante, os policiais atuam muitas vezes sozinhos, sem toda a estrutura física da polícia disponível às atividades de policiamento, ficando mais vulneráveis às ações de criminosos.

O exercício de atividade na segurança privada por policiais é proibido pela Lei Orgânica da polícia, que define essa atividade não como crime, mas como uma irregularidade perante a corporação, que pode ser punida de diferentes

formas, conforme o que dispuser a lei orgânica (RICARDO, 2006). Contudo, apesar da proibição, parecem existir dentro das corporações redes de solidariedade que comportam, movimentam e legitimam o “bico”, que vão desde a negociação entre policiais para adequar as escalas de trabalho, de forma a não comprometer as atividades extras, até mesmo a camaradagem de impedir que policiais que atuam nessas atividades sejam identificados em ocorrências que cheguem à polícia. Nessas situações, costuma-se registrar no boletim de ocorrência que um policial à paisana passava pelo local no momento da ocorrência (CORTES, 2004; RICARDO, 2006). Ainda que os baixos salários sejam a justificativa para a atuação nesse mercado, ela não se restringe aos praças da Polícia Militar. Mesmo policiais de altas patentes, e consequentemente com maiores salários, atuam nas atividades de segurança privada.

Interessante que, nessa atividade, as hierarquias da corporação, sobretudo da instituição militar, não são reproduzidas, podendo ocorrer situações em que um oficial é “contratado” para as atividades de “bico” organizadas e chefiadas por um praça. No ideário da corporação, essa atividade está também relacionada a uma questão moral em que há a percepção de que o policial que atua no “bico” é mais “trabalhador” e mais “esforçado” (BRITO; SOUZA; LIMA, 2011).

As empresas e os grupos clandestinos de segurança, por sua vez, têm grande interesse em ter policiais em seus quadros, seja porque consideram que os policiais são profissionais tecnicamente capacitados para a atividade de segurança e, com isso, apropriam-se de uma formação que foi custeada pelo Estado; seja porque veem a presença de policiais como um

“facilitador” das atividades, por terem autorização para portar arma de fogo em qualquer lugar ou por receberem atendimento prioritário entre os colegas, funcionando como um “canal direto” entre a sua clientela e a polícia.

Isso demonstra o quanto as redes de segurança privada estão imbricadas nas corporações policiais e não constituem simplesmente uma “atividade paralela”. O fato de serem policiais é que os qualifica para essa atividade. Isso significa que mesmo quando estão “fora”, na atividade de “bico”, possuem o apoio dos que estão “dentro”, na atividade de policiamento. Ou seja, quando vendem seu serviço de segurança incluem o atendimento privilegiado da estrutura da segurança pública.

Esse vínculo com as forças policiais é que confere maior valor aos serviços desses agentes, algo que uma pessoa “comum” não tem facilidade em proporcionar. Ao que tudo indica, o policial não vende apenas o serviço de segurança, mais do que isso, vende um atendimento privilegiado dos serviços públicos de segurança. Essa relação estreita reforça a hipótese de que se o policial deixa sua atividade na segurança pública para se dedicar exclusivamente à segurança privada – o que seria o esperado diante de uma atividade financeiramente mais lucrativa –, na verdade ele perde o seu principal atributo para o exercício do “bico”. Ao mesmo tempo, parte da corporação não apoia as manifestações a favor da regulamentação do “bico”, uma vez que isso implicaria a prestação de contas de suas atividades, mesmo fora de serviço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fenômeno mundial e eminentemente urbano, os serviços particulares de segurança têm seu

ápice no Brasil durante a década de 1990 e sua expansão está fortemente relacionada à mudanças na economia e na reorganização dos espaços públicos e privados destinados à prestação de serviços, consumo ou moradia. Após esse processo de expansão, é possível identificar esforços voltados para a consolidação do setor por meio do estabelecimento de medidas destinadas a ampliar e assegurar formas mais eficientes de controle sobre as atividades de segurança privada. Apesar desse aperfeiçoamento na regulamentação do setor, permanece a incapacidade dos órgãos de controle de exercer, de modo satisfatório, suas funções de monitoramento e fiscalização.

De modo distinto das forças públicas – em que seus agentes têm de se reportar a uma série de instâncias, internas e externas, as quais, apesar de permeáveis, exercem ao menos o monitoramento das ações das corporações –, os agentes das forças privadas de segurança estão submetidos à frágil fiscalização dos órgãos públicos e de seus empregadores e contratantes.

Na ausência de um controle efetivo, também proliferam os serviços clandestinos, que têm intensa participação de policiais. A incorporação da segurança privada às políticas de segurança pública pode ser viável e, em certa medida, já foi concretizada em alguns países, gerando resultados positivos para a segurança. Entretanto, como afirmam Bayley e Shearing (1996), se essa expansão do policiamento privado ocorre às custas da polícia pública, o resultado pode comprometer seriamente a segurança pública.

Características da vida associativa no Brasil, como a pouca diferenciação entre as fronteiras dos negócios públicos e dos interesses privados

e a cultura de resolução privada dos conflitos, também são elementos importantes para entender esse fenômeno no país. É possível que tais características potencializem os resultados negativos dessa expansão descontrolada.

Para os cidadãos, em um cenário de descrença nas instituições públicas e de incapacidade do Estado em garantir os bens e a integridade física das pessoas, a adoção de uma lógica de mercado como alternativa às falhas do poder público parece ser a opção mais atrativa e eficiente. Nesse contexto, encontram-se aqueles que podem pagar para ter alguma segurança, mesmo que isso signifique comprometer ainda mais a já ineficiente segurança pública (CUBAS, 2005).

Formam-se, assim, dois tipos de espaços: um deles onde há a atuação da polícia para aplicação da lei e outro onde prevalece a gestão privada da ordem, que é estabelecida por um contrato privado que obedece aos critérios específicos de um grupo e não aos interesses de toda a comunidade.

Envolto num rótulo de modernidade, os serviços privados de segurança no Brasil parecem estar muito mais relacionados a métodos tradicionais de isolamento, segregação e predomínio dos interesses privados sobre os inte-

resses públicos do que a estratégias modernas e abrangentes de segurança pública.

Nesse contexto, conforme aponta Paixão (1991), a segurança pública parece transformar-se num bem semipúblico. A privatização da segurança parece se apoiar em e reforçar aspectos que comprometem não apenas a equidade no direito à segurança, mas a própria legitimidade do Estado, uma vez que delega a particulares uma de suas atribuições mais singulares: a pacificação da sociedade.

É legítimo que as pessoas usufruam arranjos que proporcionem maior segurança. Contudo, em Estados que nunca assumiram plenamente suas funções clássicas, nas quais o monopólio legítimo da violência se encontra cada vez mais pulverizado, as alternativas privadas de segurança podem aprofundar desigualdades.

As atividades de segurança privada possuem especificidades e poderes que requerem mecanismos eficazes de regulamentação e controle. Quando efetivados, tais mecanismos podem não apenas permitir que esse setor da atividade econômica contribua com a segurança pública, mas sobretudo impedir que se incorpore indevidamente às estruturas do Estado, resultando em polícias e agentes privados ineficientes e livres para seguirem suas próprias regras.

1. *A segurança orgânica, composta pelos departamentos e pelas divisões de segurança próprias das empresas e instituições voltadas às diferentes áreas de atividade, apesar de estar submetida aos mesmos regulamentos e leis, não pode ser comercializada. Sua atuação fica restrita à instituição à qual pertence.*
2. *Em 1966, instalou-se no Brasil a Brink's, empresa norte-americana de transporte de valores, fundada em 1859 em Chicago.*
3. *Dados referentes ao mês de janeiro de 2016.*
4. *As armas autorizadas para as empresas são: revólveres calibres 32 e 38, pistola calibre 380, espingarda calibre 12 e carabina calibre 38.*

## Referências bibliográficas

- ABESE. **Releases**. 2012. Disponível em: <<http://www.abese.org.br/index/index.php/noticias/releases>>. Acesso em: fev. 2017.
- ABESE. Segmento de sistemas eletrônicos de segurança prevê faturar R\$ 5,6 bilhões em 2015. **Release Abese**, São Paulo, 19 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.abese.org.br/index/index.php/noticias/releases/283-segmento-de-sistemas-eletronicos-de-seguranca-preve-faturar-r-5-6-bilhoes-em-2015>>. Acesso em: fev. 2017.
- ABRABLIN. Na contramão da instabilidade econômica vivida no país, blindagem de automóveis segue em alta. **Dados setoriais 2014**, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.abrablin.com.br/web/Noticias/Noticias.aspx?noticiald=92>>. Acesso em: fev. 2017.
- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 4, nº 8, p. 84-135, jul/dez. 2002.
- BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**: Uma análise internacional comparativa. São Paulo: Edusp, 2001.
- BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. The future of policing. **Law and Society Review**, v. 30, n. 3, p. 585-606, June 1996.
- BRITO, Daniel Chaves de; SOUZA, Jaime Luis Cunha de; LIMA, Roseane Magalhães. Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 5, ed. 8, p. 156-171, fev.-mar. 2011.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMPOS, André Gambier. **Evolução da ocupação no sistema de segurança no Brasil**: uma perspectiva comparativa entre os setores público e privado. Texto para discussão nº 1399. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- CORTES, Vanessa de Amorim. A participação de policiais militares na segurança privada. Monografia (Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. **A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo**. São Paulo: Humanitas, 2005.
- FENAVIST. **IV Esseg – Estudo do Setor de Segurança Privada**. Brasília, DF: Fenavist, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/IV\\_ESSEG.pdf](http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/IV_ESSEG.pdf)>. Acesso em: fev. 2017.
- FENAVIST. A Polícia Federal em parceria com a Fundação Brasileira de Ciências Policiais e apoio da Fenavist lança campanha contra a clandestinidade. **Fenavist**, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.fenavist.org.br/noticia/policia-federal-em-parceria-com-fundacao-brasileir/>>. Acesso em: fev. 2017.
- JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. **British Journal of Criminology**, n. 42, p. 129-146, 2002.
- KANASHIRO, Marta Mourão. Sorria, você está sendo filmado: as câmeras de monitoramento para segurança em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- OCQUETEAU, Frédéric. A expansão da segurança privada na França. Privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva? **Tempo Social Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 185-195, maio 1997.
- OUIDORIA DE POLÍCIA DE SÃO PAULO. **Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia**. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo 1995-2010, Imprensa Oficial, 2011.
- PAIXÃO, Antônio Luis. Segurança privada, direitos humanos e democracia. **Novos Estudos Cebrap**, n. 31, p. 131-141, São Paulo, 1991.

POLÍCIA FEDERAL. **Relatório de atividades 2008**. Brasília, DF: Polícia Federal, 2008. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/acoes-e-programas/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/view>>. Acesso em: fev. 2017.

RICARDO, Carolina de Matos. Regulamentação, fiscalização e controle sobre a segurança privada no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SEEVISSP. **Tabela de cargos e salários 2017**. São Paulo: Sindicato dos empregados em empresas de vigilância, segurança e similares de São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://seevissp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Tabela-Salarial-2017-COMPLETA\\_SEEVISSP-3.pdf](http://seevissp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Tabela-Salarial-2017-COMPLETA_SEEVISSP-3.pdf)>. Acesso em: fev. de 2017.

SESVESP. **Dados estatísticos**. São Paulo: Sesvesp,

2011. Disponível em: <<http://www.sesvesp.com.br/central/dados-estatisticos/>>. Acesso em: fev. 2017.

SESVESP. **São Paulo Segurança Privada: Imagem e percepção da sociedade**. 1ª pesquisa setorial. São Paulo: Sesvesp, 2012. Disponível em: <<http://arquivos.sesvesp.com.br/files/downloads/32/cartilhapesquisa.pdf>>. Acesso em: fev. 2017.

SHEARING, Clifford D.; STENNING, Philip C. Private Security: Implications for social control. **Social Problems**, v. 30, n. 5, p. 493-506, jun. 1983.

ZANETIC, André. **A relação entre as polícias e a segurança privada nas práticas de prevenção e controle do crime**: Impactos na segurança pública e transformações contemporâneas no policiamento. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

# A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo: novas tecnologias e velhos problemas

Viviane de Oliveira Cubas

## Resumen

**La expansión de los servicios de protección y vigilancia en São Paulo: nuevas tecnologías y viejos problemas**

*Este texto hace una breve revisión de estudios sobre los servicios de seguridad privada en São Paulo. Los análisis iniciales apuntan que la expansión de esas empresas, más que relacionada con el aumento de los crímenes y la sensación de inseguridad, ocurre por los cambios en la estructura de contratación y en las nuevas formas de organización de los espacios urbanos. También apuntan la fragilidad de los mecanismos de control y la presencia irregular de policías en esos servicios. Las investigaciones recientes reafirman este panorama y profundizan en cuestiones como: cambios introducidos en las normas reguladoras; la ausencia de asociaciones entre la seguridad privada y la seguridad pública; utilización de tecnologías por el sector; organización de los servicios clandestinos; y la permanente participación de policías en ese mercado.*

**Palabras clave:** Seguridad privada. Seguridad Pública. Control. Policía. Clandestinos.

## Abstract

**The expansion of protection and surveillance services in São Paulo: new technologies and old problems**

*This text briefly reviews studies on private security services in São Paulo. The initial analyzes indicate that the expansion of these companies, more than related to the increase of crimes and the sense of insecurity, is due to the changes in the contracting structure and the new forms of organization of the urban spaces. They also point out the fragility of the control mechanisms and the irregular presence of police officers in these services. Recent research reaffirms this panorama and deepens issues such as: changes introduced in regulatory standards; absence of partnerships between private security and public security; use of technologies by the sector; organization of clandestine services; and the permanent participation of police officers in this market.*

**Keywords:** Private security. Public security. Control. Police. Clandestines.

**Data de recebimento:** 06/03/17

**Data de aprovação:** 30/08/17

