

**SIMPÓSIO MERCADOS DE PROTEÇÃO E GOVERNANÇA DA
SEGURANÇA**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

12 a 14 de junho de 2019

GT 1: GOVERNANÇA MULTICÊNTRICA DA SEGURANÇA

**Mercados em transformação: valores, arranjos, atores e
legitimação da segurança no Brasil**

Alejandro R. Maldonado Fermín
PPGS – UFRGS / Doutorando em sociologia

Mercados em transformação: valores, arranjos, atores e legitimação da segurança no Brasil

Alejandro Maldonado Fermín¹

Resumo: No Brasil resulta comum a circulação de informações que tematizam a segurança. Essas informações são destaques nas mídias, nas conversas cotidianas, nos debates públicos, nas redes sociais. Em tempos recentes, essa centralidade ganhou formas concretas no nível federal – a criação do Ministério da Segurança Pública. Para além da dimensão midiática e dos desfechos que geram situações de maior envergadura, a vida cotidiana produz conteúdos que informam as discussões e ressignificam os imaginários sociais que dizem respeito à questão da segurança. Isto é, a relação segurança-insegurança se caracteriza por seus múltiplos sentidos, cujas valorações sempre visam imaginar o futuro. Falar em valores é questionar a sociedade na sua relação com a proteção à vida e ao patrimônio como direitos básicos. Seja como for, está presente a relação entre os âmbitos público e privado da segurança, a que pode ser chamada de “governança”, e que, com efeito, envolve valores, arranjos institucionais, atores e formas de legitimação. No Brasil, pesquisadores, políticos e empresários destacam-se na elaboração dessas agendas, nas que colocam expectativas de futuro compartilhadas que cristalizam arranjos institucionais e que legitimam não apenas os conteúdos dos imaginários sociais, mas também os mercados da segurança. Para os efeitos deste texto, caracterizo atores, discursos e arranjos institucionais advindos das discussões sobre o Estatuto da Segurança Privada e do PISEG/RS, como forma de analisar a evolução e legitimação desses mercados.

Palavras-chave: segurança; segurança privada; mercados; Estado; relação público-privado.

Introdução.

Dizer que a questão da segurança tem destaque nos debates cotidianos é praticamente um “lugar comum”, pois todos os dias estamos expostos a um conjunto de informações que fala em mortes, crimes, tráfico de drogas, policiamento, violência; enfim, formas de tematização da insegurança e do medo, de colocá-las nas agendas públicas.

No Brasil não resulta estranho que diariamente alguma situação que envolva os temas indicados seja destaque nas mídias, nas conversas cotidianas, nos debates públicos, tendo à cidade de Rio de Janeiro como centro, especialmente a partir da intervenção militar ainda em curso. Outras cidades são destaque também, Fortaleza

¹ PPGS – UFRGS; Doutorando em Sociologia; amaldonadof@gmail.com.

– CE, Natal – RN, Boa Vista – RR, Porto Alegre – RS, onde os governos estaduais têm se visto sem capacidade para lidar com a violência de uma “guerra não declarada” e obrigados a pedir apoio da Força Nacional. Além do mais, em tempos recentes tem “aparecido” novas formas de insegurança, como aquele tiroteio acontecido na escola da cidade de Suzano – SP, cujo saldo foi de dez mortes, gerando uma onda de medo e de ativação de novos esquemas para lidar com esses problemas.

Uma mostra da centralidade desta questão, foi a decisão do governo federal de criar o Ministério da Segurança Pública por Medida Provisória em fevereiro de 2018 (AMARAL, 2018), como forma de sustentar a decisão de intervir militarmente no estado do Rio de Janeiro, mas também como um esforço de sinalizar e coordenar políticas nessa área. Não é à toa que o governo de Bolsonaro tem mantido essa iniciativa da administração federal anterior, agora sob o nome de Ministério de Justiça e Segurança Pública (VILELA, 2018).

A questão, no entanto, não é apenas midiática, nem fica sujeita às situações de maior envergadura como motins em presídios, “guerras de facções”, intervenções militares e policiais de grande porte, que geram, pela sua vez, reações de todo tipo e que, em conjunto, deixam a sensação de que é somente naqueles momentos quando a segurança passa a ser objeto de debates e ações. Ocorrem também outras situações, mais “corriqueiras”, que alimentam permanentemente as discussões e ressignificam os imaginários sociais (MALDONADO FERMÍN, 2017, 2018) ou as representações sociais (GROSSI PORTO, 1995, 2015) que a sociedade mobiliza ao respeito da insegurança, do medo e da violência. Isto é, a relação segurança-insegurança se caracteriza por conter múltiplos sentidos que são valorados das mais diversas formas pelos atores sociais, mas que sempre visam imaginar o futuro como sendo um horizonte desejado, ao que é possível chegar sempre que sejam tomadas as medidas certas.

Falar em valores da insegurança é colocar em questão as formas como pensamos a sociedade na sua relação com a proteção à vida e ao patrimônio como direitos básicos, como garantia de uma ordem social que contorne a violência, que controle “o indesejável” e que possibilite a busca da felicidade social. É nesse quadro que são incorporados ao debate as formas e os mecanismos que permitirão alcançar esses ideais sociais, seja pela via da idealização de modelos antigos ou de sucesso em outros lugares, seja pela crítica aos modelos vigentes ou à moda, seja pela invenção de modelos que visem constituir saídas inovadoras. Em qualquer das

hipóteses está presente – por afirmação ou por negação – a relação entre os âmbitos público e privado da segurança.

No Brasil, esse debate entre segurança pública e segurança privada tem tido múltiplas facetas com diversos atores envolvidos mobilizando pautas específicas. Pesquisadores, políticos e empresários destacam-se na elaboração dessas agendas, nem sempre coincidentes. A “questão da insegurança” envolve esses e outros atores, com expectativas de futuro diversas, que coincidem e divergem, mas que chegam ao estabelecimento de arranjos institucionais que viabilizam e legitimam não apenas os conteúdos dos imaginários sociais, mas também os mercados, as políticas e estratégias de policiamento e as formas de violência; isto é, as formas de governança possíveis do âmbito da segurança.

Um problema, múltiplas faces

O cenário descrito antes, embora pareça crítico, é crônico. Pelo mesmo é o que pode se dizer a partir das análises que os atores dos âmbitos acadêmicos, políticos e econômicos estão permanentemente produzindo. Daí que analisá-los resulte relevante, especialmente no Brasil, dada a presença de dois elementos significativos. O primeiro deles é que o debate sobre a questão da segurança adquire relevância após a redemocratização, pois considera-se que há rêmoras autoritárias que não foram problematizadas o suficiente (ADORNO, 1995, 1998; ZALUAR, 1985, 1995; dentre outros), deixando que as relações sociais ainda se deem com essas características (VELHO, 2014). Ou, como Lima, Sinhoretto e Bueno (2015, p. 126) afirmam, o âmbito da segurança no Brasil não conseguiu ainda uma “governança”, como sim foi o caso dos âmbitos da saúde e da educação, que permita resolver os problemas e garanta o cumprimento no disposto na Constituição Federal.

O outro elemento diz respeito à quantidade de efetivos empregados em cada setor e analisados na sua relação. Segundo o trabalho de Waard e Steden (2012), que analisa comparativamente o mercado da segurança privada na Holanda e outros países da União Europeia, EUA, Nova Zelândia, Noruega, Rússia e África do Sul, esse é um indicador importante para ver tanto a magnitude desses mercados quanto para ter uma medida de comparação com a taxa de efetivos policiais por cada 100 mil habitantes. Assim, no Brasil, já em 2008 o número de trabalhadores na segurança privada era 5% superior ao número de agentes policiais em serviço (BORDIN;

DOLGANOVA, 2009, p.3). Com dados mais recentes, um levantamento publicado o ano passado pela revista Forbes, indica que são 1,7 milhões de trabalhadores na segurança privada versus 687.684 efetivos policiais (MCCARTHY, 2017), isto é, aproximadamente 150% de diferença entre os setores, indicador de um crescimento importante em uma década. Brasil está entre os países que mais agentes de segurança privada tem por cada 100 mil habitantes, sendo que para 2017 essa taxa ronda 825, quatro vezes maior que a taxa para 2008, e muito próxima da taxa da África do Sul, 889, para o ano de 2017. Enquanto que a taxa de efetivos policiais por cada 100 mil habitantes correspondente a 2017 é de 334, 50% a mais em uma década, também próxima à da África do Sul para o mesmo ano, que é de 355.

Usando os dados de agentes de segurança privada de Bordin e Dolganova (2009), há uma década Brasil tinha uma taxa de 235 por cada 100 mil habitantes, semelhante à de países como França (228) ou Finlândia (232), e bastante afastada da taxa da África do Sul (932); enquanto que para o caso do número de efetivos policiais por cada 100 mil habitantes, Brasil, com 224, se encontrava próximo às taxas de países como Noruega (261), Nova Zelândia (264) e Dinamarca (264), e igualmente afastada da África do Sul (301), mas não tão longe neste caso.

Surgiram, então, duas questões que problematizam e ajudam a esclarecer as transformações recentes nos mercados da segurança. Estas são: quais eventos explicam tal movimento ascendente no Brasil no número de agentes da segurança privada; e, como a sociedade brasileira tem constituído arranjos institucionais que legitimam essas mudanças. Daí que, para compreendermos mais acuradamente esse quadro no Brasil, tenho focado na análise das transformações recentes nos mercados, nas políticas de justiça e segurança e nas justificativas intelectuais que as informam. Nesta oportunidade, apresento avanços dessa análise realizada em dois processos – um à escala nacional e outro à escala do Rio Grande do Sul. O primeiro é o percurso do até agora chamado Estatuto da Segurança Privada (PL nº 6.635/16), projeto de lei apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados pelo Deputado Alberto Fraga em dezembro de 2016 e que conta com apreciação favorável da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado desde outubro de 2017². Já o segundo é a

² Vale lembrar que em fevereiro de 2019, o ministro Sérgio Moro apresentou o assim chamado “Pacote Anticrime”, cujas propostas implicam mudanças em várias leis. Em se tratando de temas correlatos à segurança, é plausível que o avanço das discussões sobre o PL nº 6.635/16 seja congelado, dando passo às questões desse “pacote”. Porém, para efeitos da legitimação dos mercados da segurança privada, ainda considero que a análise do Estatuto da Segurança Privada é ilustrativa.

aprovação do PISEG/RS – Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública do Rio Grande do Sul (Lei Complementar nº 15.224, 2018) e sua respectiva regulamentação em 2018.

Em ambos os processos esses atores que operam nos âmbitos acadêmicos, políticos e econômicos têm colocado suas visões e expectativas, sempre imaginando futuros possíveis nos que a relação público-privada adquire diferentes configurações e é legitimada das formas mais diversas e complexas, gerando novos arranjos institucionais. A exemplo do que seria a participação de capitais transnacionais em empresas de segurança privada, como propõe o Estatuto sob justificativa de gerar empregos e renda; ou a redução do ICMS às empresas que façam doações nas iniciativas de segurança pública no RS segundo regulamento o PISEG/RS. Eis, aí, situações que mostram como operam os novos arranjos e como existem consensos e dissensos ao redor deles e, conseqüentemente, nas formas de compreender os mercados da segurança no Brasil.

O Estatuto da Segurança Privada

Embora o setor, como visto nas cifras acima, seja grande nos termos do número de efetivos em serviço, a legislação que o regula é antiga – 1983. Em geral, é um setor que incorpora muita tecnologia, especialmente porque os contextos e riscos do exercício da sua função mudam frequentemente; nesse sentido, o marco regular apresenta um desfase significativo. Porém, o Congresso brasileiro não vai ao mesmo ritmo, tanto é que ainda estão em trâmite dois projetos de lei – PL nº 4238/12 e PL nº 6635/16. Em ambos os casos, as propostas sugerem mudanças no que diz respeito aos segmentos das empresas – legalizando o setor da segurança eletrônica –, estabelecendo piso mínimo de remuneração para os efetivos, entre outras coisas.

É importante destacar que essa separação de subsectores ou áreas de atuação entre as empresas estabelece limites e legitima as atividades de segurança eletrônica, área que parece se encontrar ainda no auge. Tanto é que no ato de homenagem aos 30 anos da FENAVIST realizado pela Câmara em 18/03/2019, o presidente dessa federação lembrou aos deputados da importância do setor da segurança privada, hoje, segundo ele, aglutinando uma atividade cada vez mais reconhecida e totalmente complementar às competências do Estado, nunca em

concorrência ou substituição das tarefas que dizem respeito à segurança pública (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2019).

No entanto, existem também pontos de absoluta divergência, como é aquele que diz respeito à participação de capitais estrangeiros nas empresas do setor. No projeto de 2012, já aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, existe uma proibição para esses capitais, aperfeiçoando a já existente na legislação anterior. Já no projeto de 2016 esse ponto é revisto, entre outras coisas pois, segundo o autor do projeto, Dep. Alberto Fraga, esses capitais contribuirão na geração de emprego e renda no país. Em termos gerais, a revisão do marco geral que regulamenta a segurança privada que o PL estabelece visa colocar ao setor à par das profundas mudanças ocorridas nos últimos 30 anos (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2016).

Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública do Rio Grande do Sul

Rio Grande do Sul tem sido alvo de críticas pela sua política de segurança pública nos últimos anos, tendo episódios de cobrança ferrenha por parte da população e de especialistas pelo aumento sistemático da violência expressada em homicídios, latrocínios e roubos. Assim, em 2017, após vários fracassos na implementação de políticas na área, o governo do estado mudou o enfoque e resolveu implementar várias estratégias que coadjuvassem principalmente no quesito financiamento, estabelecendo diversas parcerias com a iniciativa privada. Nesse sentido, em meio de não poucas polêmicas, em setembro de 2018 é aprovada a Lei Complementar nº 15.224 que cria o PISEG/RS – Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública do Rio Grande do Sul. Interessante é destacar que essa política surgiu como forma de regulamentar e definir regras claras que consolidassem essas parcerias (SECOM, 2018).

Trata-se de um programa de incentivo fiscal, que permite a redução de uma porcentagem do ICSM devido por parte de empresas toda vez que destinem esses recursos à compra de equipamentos para as instituições do estado que estão encarregadas da segurança pública. A proposta de lei foi apresentada pelo Instituto Cultural Floresta, ente que se mantém como representante da iniciativa privada

perante o Governo do Estado e que, ainda, trabalha na regulamentação da lei junto à Secretaria da Segurança Pública.

Destaca-se, ademais, que é uma lei pioneira no Brasil, cujo modelo já está sendo avaliado por outros governos estaduais para sua possível implementação. Para isso, o próprio Instituto Cultural Floresta oferece o apoio técnico.

Considerações finais – ainda preliminares

Ambas as ações, embora tenha cada uma escopos diferentes, mostram novos arranjos institucionais nos que, por um lado, a iniciativa privada passa a ter um papel de maior significância no âmbito da segurança, descentrando o monopólio que até então teria sido reservado ao Estado para todo o que diz respeito à segurança e ao cuidado da vida e do patrimônio. Por outro, no entanto, o Estado continua mostrando-se incapaz de fornecer um marco regulatório claro. Este é especialmente o caso do Estatuto da Segurança Privada, cujas discussões levam já 7 anos e não existem indícios de que haverá sua aprovação e sanção no curto prazo. De maneira semelhante, embora em escala menor, o decreto que regulamenta o PISEG/RS ainda não foi editado, o que deixa nas mãos do Instituto Cultural Floresta todo o peso – e o poder – de decidir os detalhes passíveis de interpretação da Lei que criou o programa.

Ao mesmo tempo, porém, uma iniciativa como o PISEG/RS parece ser uma resposta mais ajustada às demandas sociais, pelo menos daqueles que prezam mais pela proteção do patrimônio e da vida. É claro que esse programa deverá ser objeto de avaliações periódicas para medir impacto e efetividade para além das compras e dotações de equipamentos.

É possível afirmar também, que essas ações, o Estatuto e o PISEG/RS, cada uma à sua maneira, oferecem guias para pensarmos uma governança da segurança e da proteção. Nesse sentido, a participação do Estado, da iniciativa privada, dos órgãos com competência na segurança, dos intelectuais e pesquisadores, da população passa a ter diferentes graus e relevâncias. Isto é, novos arranjos institucionais nos que a participação não é concebida como paritária e onde existe uma compreensão da complementariedade como liberar determinadas tarefas à iniciativa privada com o intuito de, assim, concentrar a força do Estado na “guerra não declarada” ao crime e à violência – a insegurança.

Referências

ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. X, nº 2, 1995, p. 299-342.

ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. *Tempo social*, São Paulo, vol. 10, nº 1, 1998, p. 19-47.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Câmara homenageia 30 anos de federação que representa segurança privada. *Câmara dos Deputados*, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/573719-CAMARA-HOMENAGEIA-30-ANOS-DE-FEDERACAO-QUE-REPRESENTA-SEGURANCA-PRIVADA.html>>, acesso 21 maio 2019.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Projeto permite empresa estrangeira na segurança privada e eleva escolaridade e armamento de vigilantes. *Câmara dos Deputados*, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/547554-PROJETO-PERMITE-EMPRESA-ESTRANGEIRA-NA-SEGURANCA-PRIVADA-E-ELEVA-ESCOLARIDADE-E-ARMAMENTO-DE-VIGILANTES.html>>, acesso 21 maio 2019.

AMARAL, Luciana. Governo anuncia criação do Ministério da Segurança Pública e confirma Jungmann como titular. *UOL Notícias*, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/02/26/governo-anuncia-criacao-do-ministerio-da-seguranca-publica-e-confirma-jungmann-como-titular.htm>>, acesso em: 13 ago. 2018.

BORDIN, Fernando Lusa; DOLGANOVA, Ioula. The regulatory context of private military and security service in Brazil. *PRIV-WAR Report – Brazil*. Disponível em: <http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/privwar_national-report_bordin-dolganova.pdf>, acesso em 05 ago. 2018.

DEMOCRATAS. Comissão aprova projeto de Alberto Fraga que altera normas da segurança privada. *Bancada da Câmara dos Deputados*, 2017. Disponível em: <<http://deputados.democratas.org.br/noticias/comissao-aprova-projeto-de-alberto-fraga-que-altera-normas-da-seguranca-privada/>>, acesso em: 17 maio 2018.

GROSSI PORTO, Maria Stela. Apresentação. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. X, nº 2, 1995, p. 265-277.

GROSSI PORTO, Maria Stela. A violência, entre práticas e representações sociais: uma trajetória de pesquisa. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 30, nº 1, 2015, p. 19-37.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jaqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 30, nº 1, 2015, p. 123-144.

LOADER, Ian; WHITE, Adam. How can be better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation. *Regulation & Governance*, nº 11, 2017, p. 166-184.

MALDONADO FERMÍN, Alejandro. Imaginários da insegurança em cidades gaúchas: práticas de consumo de serviços de segurança privada. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs, São Paulo, 2017, <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/>>.

MALDONADO FERMÍN, Alejandro. Imaginários da insegurança: segurança privada e vida cotidiana nas cidades de Pelotas e Rio Grande – RS. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Instituto de Filosofia, Sociologia e Política/UFPel, 2018.

MCCARTHY, Niall. Private Security Outnumbers The Police In Most Countries Worldwide. *Forbes*, 2017. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/08/31/private-security-outnumbers-the-police-in-most-countries-worldwide-infographic/#dac654210fb6>>, acesso em 02 jun 2018.

MISSE, Michel. Malandros, marginais e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas: Sociologia. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ, 1999.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 79, p. 15-38. 2010.

PROVOST, Claire. The industry of inequality: why the world is obsessed with private security. *The Guardian*, 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/inequality/2017/may/12/industry-of-inequality-why-world-is-obsessed-with-private-security>>, acesso em: 02 jun. 2018.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. Estado sanciona lei que incentiva doações à Segurança Pública. Governo do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/estado-sanciona-legislacao-que-incentiva-doacoes-a-seguranca-publica>>, acesso em 21 maio 2019.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 19, nº 1, 2004, p. 53-84.

WAARD, Jan de; STEDEN, Ronald van. The rise of private security. A Dutch and international perspective. *Justitiële Verkenningen* [Legal Explorations], vol. 38, nº 8, 2012, p. 9-23.

WHITE, Adam. The political economy of private security. *Theoretical Criminology*, vol. 16, nº 1, 2011, p. 85-101.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZALUAR, Alba. Crime, medo e política. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. X, nº 2, 1995, p. 391-416.