

SEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL

JORGE DA SILVA

Coronel da Polícia Militar do Estado de Rio de Janeiro

Resumo: Tendo em vista a necessidade de união de todas as áreas da sociedade diante da questão da segurança, bem como a fixação dos limites de responsabilidade dos organismos com ela envolvidos, mostra ser imprescindível a regulamentação da Segurança Privada pelo Estado, especialmente pelo Município. Lembra que as atividades de Segurança Privada não entram em conflito com as de Segurança Pública, sendo salutar o esforço de regulamentar a primeira.

INTRODUÇÃO

O tema que ora abordamos reflete não só a preocupação com a necessidade de coordenação dos esforços de todas as áreas envolvidas diretamente com a questão da segurança, como também a necessidade de estabelecer com clareza os limites de responsabilidade entre os organismos públicos e privados, o que, consideradas as tendências da atualidade, certamente ensejará mudanças substanciais na forma como a sociedade brasileira, tradicionalmente, se organizou para enfrentar o problema.

Além de ser uma realidade dos tempos modernos no Brasil, a Segurança Privada pode dar grande contribuição à causa de segurança em geral. Daí conclui-se ser salutar o esforço de regulamentá-la.

Tentaremos mostrar que a forma de se buscar esta regulamentação no Brasil tem sido equivocada; e que um enfoque mais responsável deve ser dado à questão para que as atividades de Segurança Privada não entrem em conflito com as atividades de Segurança Pública; e, para que se possibilite o controle da Segurança Privada por parte do Estado, não se deixe aos próprios particulares a tarefa de ditar normas da expansão e do funcionamento desses serviços; e que não se permita que a "legislação" sobre o assunto seja decidida por este ou aquele funcionário ministerial, ou por este ou aquele Ministro, na base de portarias, como vem ocorrendo.

No presente texto, tentaremos mostrar que esta questão não pode ser analisada isoladamente, e sim em cotejo com a Segurança Pública. E mais: que o próprio exame da Segurança Pública se subordine à preliminar da crítica à forma como o Estado brasileiro se tem estruturado tradicionalmente para enfrentar o problema.

É, pois, imprescindível indagar sobre o papel que o Município, a esse respeito, pode e deve desempenhar num País que aspira à democracia. Feita a opção pela democracia e pelo federalismo, ao Município se deve atribuir o poder para fazer face às angústias dos munícipes. Esta visão é esposada pelo autor deste texto desde os tempos em que, no ano de 1966, como Oficial da PM, dirigiu a Guarda Municipal de Duque de Caxias, Rio de Janeiro.

Analisados, pois, estes e outros aspectos é que, então, poderemos ter uma visão global de um Sistema de Segurança (Pública e Privada) mais adequado às peculiaridades do Brasil.

2 TENDÊNCIAS DA ATUALIDADE

A década e 90 se inicia em meio a transformações espetaculares no cenário mundial.

Depois da implosão do Muro de Berlim, o mundo assistiu à desintegração da União Soviética, acontecimentos que simbolizaram a supremacia do capitalismo em face do comunismo.

Pela TV, confortavelmente instalados, os cidadãos do mundo inteiro viram o poder de destruição das Forças Armadas norteamericanas na Guerra do Golfo Pérsico contra o Iraque, alterando radicalmente as concepções de guerra tradicionais, demandando estudos sobre a reestruturação dos exércitos nacionais e a redefinição das suas missões, não sendo poucas as correntes que falam em exércitos regionais, supranacionais.

Além de tudo isso, os avanços tecnológicos nas áreas das telecomunicações, dos transportes e da informática transformaram o mundo efetivamente na "aldeia global" de McLuhan.

Não pode, pois, um país, nos tempos presentes, ficar indiferente às transformações que se operam na atualidade e às novas maneiras de organização social.

Se a presença do Estado, em todo o mundo, foi uma tônica na vida dos cidadãos até uma ou duas décadas atrás, observa-se hoje a

tendência à rejeição a essa onipresença. É a tendência privatista mundial, à qual, em todos os aspectos, a sociedade brasileira precisa adaptar-se.

Por outro lado, os ventos da democracia que, pelo menos aparentemente, percorrem todo o mundo, aguçam o desejo de participação dos cidadãos, inviabilizando as organizações político-administrativas em que as decisões são centralizadas no topo da pirâmide. Se isto é verdadeiro até mesmo para países unitários e de reduzidas dimensões, o que não dizer de uma república como o Brasil, que se quer federativa, com as dimensões continentais que tem!

Resistir à tendência municipalista é caminhar na contramão e investir no atraso, na crença de que da cabeça de meia dúzia de iluminados em Brasília sairá a solução para todos os problemas do povo, de norte a sul, de leste a oeste, nos mais recônditos rincões do País.

Estas considerações nos levam a dois temas que, do ponto de vista dos policiais, costumam ser olhados com desconfiança, seja pelo natural apego ao *status quo*, seja pelo fato de se sentirem ameaçados em sua hegemonia e poder: a privatização e o municipalismo.

1.1 Privatização

A privatização é um fenômeno que se impõe com grande vigor até mesmo em países tradicionalmente privatistas, como os Estados Unidos.

Embora seja prematuro adotar soluções arrojadas tais como a dos presídios particulares, ou a do judiciário privado, administrado por firma particular, como no Estado da Califórnia, não se pode ignorar a força dos fatos, como se depreende desta afirmação de Fitzgerald¹ :

"Em Los Angeles, onde 40.000 questões cíveis estavam aguardando disposição em 1986, as partes podem sobrepassar o congestionado sistema público escolhendo entre 58 juízes aposentados disponíveis para julgamentos durante o dia, à noite e nos fins de semana."

¹ p. 97.

Na área de segurança, os problemas que se apresentam na atualidade diferem enormemente daqueles com os quais se defrontava o Poder Público há algumas décadas atrás.

Hoje, assiste-se nas grandes cidades ao que aparenta ser uma contradição, o aumento da sofisticação dos crimes, ao mesmo tempo em que a violência não diminui.

Hoje, temos a utilização, pelos criminosos, do automóvel, da motocicleta, de armas de fogo sofisticadas, do telefone celular e do computador; temos as quadrilhas de traficantes, as gangues de rua, o vandalismo; temos o crime organizado, o crime internacional. Hoje, temos a generalização de medo do crime pela divulgação sensacionalista dos meios de comunicação; temos também a exacerbação do medo do crime pela utilização emocional dos *mass media* por parte da indústria da "insegurança".

A prevenção policial, consistente na crença de que a presença física da polícia evita o cometimento de crimes parte da premissa utópica de que é possível à polícia estar em todos os lugares ao mesmo tempo. Em abstrato, imagina-se o ideal de onipresença da polícia estadual em todas as cidades, grandes ou pequenas, em cada rua, em cada esquina, em cada praça, em cada parque, em cada jardim, em cada área de lazer, à porta de cada escola, de cada residência, de cada clube, de cada condomínio; em cada ônibus, em cada praia, em cada evento - para evitar que o crime aconteça.² Tal crença transformou-se em dogma, fazendo com que os policiais - fiéis a esta utopia - frustrem-se por não poderem estar em todos os lugares demandados pela população, e levando esta - que também acredita na utopia - a frustrar-se por imaginar que as autoridades policiais e os governantes são ineficientes e desinteressados.

Sem descartar as providências de prevenção geral, a serem encetadas pelo Poder Público, pela sociedade civil e pela população, um imenso campo se abre à Segurança Privada. E os próprios policiais terão que compreender este fato, considerando a Segurança Privada não como uma ameaça à sua hegemonia, e sim um instrumento complementar importante à sua própria atuação.

² No caso da Polícia Militar, querem até que ela esteja em cada presídio, e pior: não poucos juizes querem transformar as instalações da PM em prisões especiais, naturalmente desconsiderando a infra-estrutura de pessoal e meios materiais que isso acarreta.

Aqui o papel do Poder Público será de grande relevância na fixação dos limites de atuação entre os organismos públicos e os organismos privados.

Para se ter uma idéia de quanto se há de evoluir no Brasil a esse respeito, basta citar, como nos informam José María Rico e Luís Salas³, que o pessoal empregado pelo setor de Segurança Privada nos Estados Unidos em 1985 atingia a cifra de 1.100.000 pessoas, em funções tais como: guardas, detetives em lojas e pessoal de apoio, etc. Informam-nos também os autores que há nos Estados Unidos mais de 8.500 empresas de segurança.

No Brasil, segundo dados da Divisão de Segurança de Órgãos e Sistemas da Polícia Civil, existem 903 empresas prestadoras de serviço de Segurança Privada, sendo que no Estado do Rio de Janeiro, apenas 84, além de 280 corpos orgânicos próprios, que empregam, em conjunto, 32.369 pessoas.

Guardadas as devidas proporções, e considerando que lá nos Estados Unidos as polícias são, basicamente, locais, vê-se que a atividade, no Brasil, vai crescer, e muito. E vai crescer, acima de tudo, porque os administradores da Segurança Privada estarão sempre preocupados com os custos, a utilização da tecnologia e a competitividade, enquanto os administradores da Segurança Pública continuarão atados às velhas crenças e mitos da ideologia policial, na linha da incapacidade geral do setor público para se ajustar às mudanças, sobretudo às mudanças tecnológicas, e sempre pensando em mais homens e mais viaturas, indefinidamente...

Do que já foi exposto precedentemente, pode-se depreender que as atividades privadas poderão dar-se, em princípio, segundo cinco modalidades, como se tem observado aqui e alhures:

1^ª) Serviços de Segurança Privada prestados por particulares a particulares. (É a modalidade clássica de Segurança Privada)

2^ª) Serviços de Segurança Privada prestados por organismos públicos sob contrato a empresas públicas ou particulares. (É o caso do convênio entre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e o BANERJ, para prestação de serviços de Segurança Privada àquele banco).

³ P. 147.

3º) Serviços de Segurança Pública prestados por organismos particulares, sob contrato do Poder Público. (É o caso de vários governos locais no Estados Unidos e em outros países, como nos dá conta Randall Fitzgerald⁴ :

"Na Suíça, a firma de polícia privada 'Securitas' mantém contrato com mais de 30 pequenas cidades e vilas, patrulhando e executando tarefas de prevenção do crime como qualquer outra força policial da cidade, mas num nível que a Associação Suíça de Municipalidades descreve como mais acessível financeiramente e mais eficiente".

4º) Serviços de Segurança Pública prestados por particulares, contratados por particulares, com autorização do Poder Público. (É o caso dos vigilantes autônomos de São Francisco e dos guardas noturnos, autônomos ou pertencentes a associações não lucrativas criadas por residentes para esse fim).

5º) Serviços de Segurança Particular prestados por organismos particulares, contratados por particulares. (É a modalidade que nega o Estado de forma absoluta, desconhecendo-lhe o monopólio do uso da força e entregando-a perigosamente ao particular. Foi usada institucionalmente até a Revolução Industrial, quando surge a polícia moderna, pública. Clandestinamente, ainda há resquícios desta modalidade hoje em dia, no campo e na cidade).

Contemplando essas cinco modalidades, chega-se à conclusão de que ao Estado incumbirá apoiar as iniciativas baseadas na 1ª modalidade; tolerar, sob controle, as 2ª, 3ª e 4ª; e abominar a 5ª, punindo as tentativas de formação de grupos privados clandestinos.

1.2 Municipalismo

Na introdução do seu trabalho sobre o *Município na Constituição de 1988*, o técnico legislativo do Senado Federal, ex-prefeito municipal de Amapá, Celso Saléh, sintetiza o espírito da Constituição da República⁵ :

⁴ P.73. O autor também refere a experiência dinamarquesa da firma Falck, que presta serviços privados de bombeiros, de vigilância e de ambulâncias através de toda a Dinamarca.

⁵ Cf. SALEH, Celso. *O Município na Constituição de 1988*. Brasília: Gráfica Valci Editora, 1989. A respeito da inevitabilidade do fortalecimento do Município no Brasil, cumpre assinalar também "a convicção de que o Município deve ser um agente propulsor da democracia no País" de Dauraci de Senna Oliveira.(Cf. Planejamento municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 3 ed., 1991. p.9.)

“A Carta Magna que a Assembléia Nacional Constituinte outorgou, pela vontade soberana do povo do Brasil, no ano recém-findo, configura um estatuto moderno, de inspiração democrática, devotado ao atendimento das legítimas aspirações sociais dos trabalhadores e marcadamente voltado para as comunidades interioranas, concentradas nos municípios, valorizando-os mediante adequada compensação tributária e, sobretudo, respeitando e ampliando, expressivamente, sua autonomia, o que haverá de fortalecer-los e engrandecê-los e, assim, engrandecer e fortalecer a Pátria comum”.

Em face dessas palavras ufanistas e das razões por nós anteriormente apontadas acima, a respeito do despropósito de se tentar planificar, de Brasília, todos os aspectos da vida dos cidadãos, nos mais longínquos rincões de nossa terra, não se poderá reverter a tendência à municipalização (no sentido do fortalecimento do Município) que, cada vez com mais força, se observa no País.

Esta tendência, contudo, terá que se contrapor a uma outra, não menos marcante: a do autoritarismo histórico e a prepotência das nossas elites dirigentes, herança colonial e imperial, e o resquício do coronelismo, em que os “donos” do Município detinham não o poder, mas o “mando”, e eram oniscientes. Sabiam o que era bom para os munícipes, mesmo que estes últimos não tivessem sido ouvidos e achassem que era ruim.

Hoje, ainda há “coronéis” federais - e também estaduais - que teimam que o povo não sabe o que é bom para si. E ficam furiosos com a mobilização popular por mais participação, através de organizações comunitárias, de bairros, de grupos de interesse municipais. Para eles só existe a democracia representativa... São os arautos da “lei e ordem”; da ordem pública.

Ocorre que, para desapontamento dos “dono do poder”, não querendo roubar a expressão de Raymundo Faoro, o povo tem demonstrado um nível de engajamento político jamais visto no Brasil, embora ainda insipiente.

Não é mais tão fácil transformar toda essa energia em combustível para as manipulações, como se o povo fosse uma massa informe, catalisada eventualmente por algum símbolo de aglutinação efêmero. Não! As motivações agora começam a dar-se em torno de

objetivos mais definitivos e duradouros, localizados nos Estados - e sobretudo nos Municípios - os reclamos dos cidadãos a respeito dos seus problemas.

A propósito do conceito abrangente de ordem pública, é lapidar a conceituação de segurança cidadã (*Seguridad Ciudadana*) formulada no II Jornadas de Competencias Municipales en Seguridad Ciudadana, ocorrida em 1981⁶:

“Em face de arcaico conceito de ordem pública como algo que se impunha desde as instâncias do poder e se dirigia até os cidadãos sem que importasse muito se estes o aceitassem ou não, devemos potencializar o conceito de Segurança Cidadã, que implica tanto a cobertura dos interesses gerais do Estado como, paralelamente, dos interesses gerais da sociedade em relação à defesa e à garantia dos direitos e liberdades individuais e coletivas”.

A comparação com um país europeu e rico pode ser despropositada. Mas se considerarmos que a Espanha vem de sair recentemente de uma longa ditadura e que não é uma federação, muito mais razão há que se dar atenção ao municipalismo num país como o Brasil...

No campo da Segurança Pública, essa tendência encontra, aqui, algumas resistências por várias razões, sendo uma delas o fato de a polícia ser vista, tradicionalmente, como um instrumento de repressão, ligado ao aspecto penal, e não como instrumento de proteção e ajuda aos cidadãos; em suma, de tranqüilidade e paz pública.

A polícia, no Brasil, ainda é vista sob a ótica do atual Código de Processo Penal que, editado pelo Estado Novo em 1941, acabou com os Códigos de Processo Penal estaduais, tendo como uma de suas finalidades a de, também na área policial, facilitar o controle do povo por parte do poder central, através dos prepostos da ditadura nos executivos estaduais.

⁶ Cf. *Federación Española de Municipios y Provincias*, 1982. p.72.

Esta visão penal da atividade policial, reforçada pelo fato de a justiça penal também não ser exercitada no nível municipal (o Município não tem Poder Judiciário), consolidou um modelo centralizador ineficaz (para a democracia, é óbvio). Provavelmente por esta razão é que não poucas pessoas, de boa fé, rejeitam, de plano, o exercício da vigilância ostensiva, em proveito da Segurança Pública, por parte das Guardas Municipais.

Esta rejeição é nutrida com muita ênfase pelos policiais militares, particularmente os mais graduados, zelosos da sua hegemonia, insistente numa exclusividade insustentável, e temerosos da concorrência.⁷

Coerente com a tendência municipalista (se a premissa de que existe esta tendência não for falsa), não há como negar ao Município as condições mínimas para que a coercibilidade inerente ao Poder de Polícia municipal se exerça com a força de uma Guarda Municipal. Não poderão as autoridades municipais continuar à mercê da boa vontade das autoridades estaduais para, por exemplo, impor pela força que o embargo de uma obra ilegal não seja desobedecido. É, por exemplo, o que vem fazendo a Guarda Civil Metropolitana do Estado de São Paulo que, ressalvadas as freqüentes intromissões em assuntos da esfera de competência estadual tem prestado relevantes serviços aos órgãos da administração municipal para o seu bom funcionamento, além da vigilância ostensiva de praças, parques e jardins, em benefício da tranqüilidade dos munícipes.⁸

Por outro lado, não se pode concluir que os constituintes de 1988 simplesmente se descuidaram ao incluir, no Capítulo de Segurança Pública, a faculdade de criação das Guardas Municipais, "*destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações*" (art. 144, § 8º). Esta foi, sem dúvida, uma deliberação consciente dos constituintes. Os guardas municipais serão os vigilantes públicos do patrimônio municipal, e os seus serviços, assim como os dos vigilantes privados na guarda do patrimônio particular, interessam, de forma indireta, à incolumidade física

⁷ Em sua monografia para a Escola Superior de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Capitão PM Getúlio do Brasil Queiroz defende o municipalismo, mas na perspectiva de convênios com a Polícia Militar (Cf. QUEIROZ, Getúlio do Brasil. *Integração da Polícia Militar com o Poder Público municipal*. Rio de Janeiro: ESPM, 1992).

⁸ Cf. *Relatório Mensal da Guarda Civil Metropolitana*. São Paulo, junho de 1992.

dos municípios, como assinala o Professor Diógenes Gasparini⁹, ainda que negando competência às Guardas Municipais para os serviços de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública. Não têm, portanto, as Guardas o dever de zelar pela incolumidade das pessoas.

Como se verifica, esta é uma posição contrária à do Professor José Cretella Júnior¹⁰, que propôs em 1989, para a Constituição do Estado de São Paulo, a seguinte redação:

“Os municípios, na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, poderão criar Guardas Municipais, com competência local, destinadas à proteção das pessoas, dos bens, das instalações e dos serviços conforme dispuser a lei”.

A Constituição do Estado de São Paulo, todavia, manteve o texto da Constituição Federal, mas tirou o assunto do Capítulo da Segurança Pública.

Em defesa da municipalização, em seu *Guarda Municipal na Constituição*, Antônio Jeová da Silva Santos e Zair Sturaro defendem o que chamam de “Municipalização da Polícia”, embora o que preguem não seja exatamente isso (o que implicaria passar ao Município competência de polícia repressiva e judiciária). Como os próprios autores dizem¹¹,

“Não se quer afirmar, aqui, que o serviço de Segurança Pública seja extirpado, deixando a esfera do Estado-Membro entregue ao Município. O que se argumenta é a possibilidade de os Municípios, através de suas guardas, funcionarem como elos de complemento da atividade policial desenvolvida pelo Estado-Membro”.

⁹ Cf. GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição federal de 1988. *Relatório do Simpósio “As Guardas Municipais e o Atual Ordenamento Jurídico.”* São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, p.36. O Prof. Gasparini sustenta que os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública estão fora do interesse local, referido no art. 30 da Constituição Federal.

¹⁰ P.33

¹¹ SANTOS, Antônio Jeová da Silva & STURARO, Zair. *Guarda Municipal na Constituição.* São Paulo: Gráfica Mazieiro, 1991, p.50.

Em face de todas essas considerações, podemos alinhar como tarefas que podem ser desempenhadas pelas Guardas Municipais (entendidas tais tarefas como "*destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações*"), as seguintes:

1) Relacionadas a bens e instalações:

(a) Vigilância ostensiva:

- (1) de prédios, imóveis e instalações municipais;
- (2) de praças, parques e jardins;
- (3) de trânsito nas vias municipais;

(b) Vigilância dos recursos naturais, do patrimônio histórico e do meio ambiente;

(c) Atividades de defesa civil.

2) Relacionadas a serviços:

(a) Segurança ao funcionamento:

- (1) da fiscalização das posturas municipais;
- (2) das obras públicas municipais;
- (3) da atividade de Administração Municipal em geral;
- (4) do Legislativo Municipal.

A execução de tais tarefas pelo Município - ao contrário de representar um problema para a Polícia Estadual, como se ouve freqüentemente - significará menos sobrecarga de serviço, mormente com referência à Polícia Militar, que se liberará de ter que vigiar praças, parques, jardins, escolas, hospitais, o trânsito nas vias municipais, direcionando os seus recursos humanos e materiais prioritariamente para o cumprimento eficaz de tarefas de interesse mais geral, como nos ensinou o Professor Diógenes Gasparini, e dentro da sua missão constitucional: "*polícia ostensiva e preservação da ordem pública*". Aqui estará contida a luta contra o crime.

As Guardas Municipais não têm, e nem deverão ter, o dever, o encargo de lutar contra a criminalidade. De qualquer forma, se levada em conta a onda presente da polícia comunitária, com um enfoque revolucionário nas concepções de emprego da Polícia, privilegiando o aspecto preventivo e a participação e ajuda da comunidade, será uma contradição defender a polícia comunitária sem conformá-la ao conceito de segurança cidadã e, em conseqüência, vinculá-la ao interesse local.

Nesta hipótese, não há como negar importância às Guardas Municipais como instrumentos comunitários de prevenção.

2 SISTEMA DE SEGURANÇA

Dentro da ótica do federalismo, em que as responsabilidades públicas são compartilhadas entre a União Federal, os Estados Federados e os Municípios; e segundo a premissa do fortalecimento da democracia; e dentro do possível (e não do ideal), a sociedade brasileira não poderá fugir à necessidade de partir para a construção de um modelo de Segurança Pública que reparta essas responsabilidades de forma mais equânime e racional, em função das finalidades inerentes aos três níveis da nossa organização político-administrativa.

Por coerência, não se pode conceber um sistema de Segurança Pública que não se estruture em razão das responsabilidades que fossem atribuídas pela Constituição Federal à União, aos Estados e aos Municípios, respectivamente.

A Constituição da República, ao dividir as competências entre a União, os Estados e os Municípios, não esclarece adequadamente os limites dessa competência no que tange aos encargos a cumprir na área de segurança. (Cf. artigos 21 (competência da União); 23 (competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal); e 30 (competência dos Municípios). Uma das origens da celeuma que se verifica em relação a este assunto tem origem exatamente nessa indefinição.

Ora, quando o art. 144 cita os órgãos que vão cuidar da *"preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio"*, tenta esclarecer este ponto, mas o faz de forma demasiadamente genérica, sem sempre especificando, por exemplo, o **como** e o **onde**. E fala de uma lei complementar (§ 7º) que *"disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública"*.

Sem entrar no mérito da técnica legislativa, o assunto não está disciplinado, e é improvável que possa vir a sê-lo, mesmo com a edição da lei complementar preconizada pela CF. É que questões preliminares, que interferiam na configuração do sistema proposto no art. 144, não foram consideradas.

O Sistema de Segurança Pública para um país como o Brasil, federado, imenso e democrático (?!) - deve visualizar com clareza os encargos da União, dos Estados e dos Municípios, e balizar os limites da Segurança Privada.

Levando-se em conta, pois: as questões conceituais apontadas acima em torno da dicotomia Segurança Pública *versus* Segurança Privada; a ineficiência e ineficácia dos sistemas atuais (e não dos órgãos, necessariamente); o descontrole do Poder Público; o aumento aritmético, objetivo, da criminalidade; o aumento subjetivo, geométrico, do medo; as pendengas corporativas entre os órgãos policiais (Polícia Federal *versus* Polícia Estadual; Polícia Civil *versus* Polícia Militar; Polícia Militar *versus* Vigilância Privada) há que se distinguir preliminarmente os encargos a serem cometidos aos três níveis e as tarefas a serem atribuídas aos órgãos.

No que diz respeito aos encargos, cumpre distinguir aqueles que demandam a contrapartida de um órgão policial com funções investigativas e/ou judiciárias, de um órgão de mera vigilância ostensiva, sobretudo no nível federal.

Como se verá, há uma diferença fundamental entre as atividades da Polícia Federal e as das impropriamente chamadas Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. Apesar de o nome não ter maior relevância, é preciso discernir que estas últimas têm função de vigilância ostensiva. Elas não têm funções investigativas nem judiciárias, que são da Polícia Federal. Os casos concretos de ocorrências criminais ou contravencionais são da competência desta última, para onde devem ser levados. Daí a nossa preferência pelos nomes Guarda Rodoviária e Guarda Ferroviária, que julgamos mais consentâneos com a função de vigilância ostensiva.

É o mesmo raciocínio que fazemos quando utilizamos as palavras "guarda" e "polícia" nos níveis estadual e municipal. A rigor, não tivessem as expressões "polícia ostensiva" e "preservação da ordem pública" sido empregadas pela Constituição Federal em sentido genérico, a própria Polícia Militar não passaria de uma Guarda de Vigilância estadual.

a. Encargos e órgãos

Isso posto, seriam encargos e órgãos da União, dos Estados e dos Municípios:

1) Da União Federal

(a) encargos:

- (1) as atividades atualmente previstas para a Polícia Federal;
- (2) a vigilância das rodovias e ferrovias federais;
- (3) a vigilância de florestas, parques nacionais e o meio ambiente;
- (4) a vigilância de presídios (se vierem a existir as prisões federais);
- (5) a vigilância de bens, serviços e instalações federais;
- (6) atividades de defesa civil;
- (7) a vigilância das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas contra o contrabando de armas e o narcotráfico;

(b) órgãos:

- (1) Polícia Federal;
- (2) Guardas Federais:
 - de vigilância ostensiva:
 - Rodoviária;
 - Ferrovária;
 - Florestal e Meio Ambiente;
 - Penitenciária (em caso da construção de prisões federais, como se cogita)
 - de vigilância territorial:
 - de Fronteira;
 - Costeira;
 - Aérea.

(Ligadas ao Ministério da Defesa, se vier a ser criado, ou às próprias Forças correspondentes).

Observações:

1. A União poderá celebrar convênios com os Estados para a execução de encargos que são dela.

2. Poderá também contratar serviços de Vigilância Privada para fazê-lo, sobretudo em certas atividades de vigilância.

3. A União poderá ainda utilizar parcelas de efetivos e meios das Forças Armadas para apoiar ou cumprir alguns de seus encargos, tais como a vigilância de instalações federais ou de interesse da Defesa Nacional, o meio ambiente e a vigilância, do ponto de vista policial, contra o narcotráfico e o contrabando de armas, das fronteiras terrestres marítimas e aéreas.

2) Do Estado Federado

(a) Encargos:

(1) as atividades policiais atualmente previstas para as Polícias Civil e Militar;

(2) a vigilância e a polícia das rodovias e ferrovias estaduais e federais; no caso da polícia das rodovias e ferrovias federais, concorrentemente com a União, ou em convênio com a mesma;

(3) a vigilância de florestas, parques estaduais e o meio ambiente;

(4) a vigilância de presídios estaduais;

(5) a vigilância de bens, serviços e instalações estaduais;

(6) atividades de defesa civil.

(b) Órgãos:

(1) Polícia Estadual:

Polícia Civil ("polícia judiciária e a apuração das infrações penais");

Polícia Militar ("polícia ostensiva e preservação da ordem pública");

(ou fusão das duas numa só)

(2) Corpo de Bombeiros;

(3) Guarda Penitenciária.

Observações:

(1) O Estado Federado poderá celebrar convênios com os Municípios para a execução de encargos destes últimos.

(2) Também poderá o Estado criar serviços próprios de vigilância ou contratar serviços de Vigilância Privada para executar encargos seus, sobretudo nas atividades de vigilância de bens, serviços e instalações estaduais.

3) do Município:

(a) Encargos:

(1) vigilância de prédios, imóveis e instalações municipais;

(2) vigilância de praças, parques e jardins;

(3) atividade de trânsito nas vias municipais;

(4) vigilância de recursos naturais do patrimônio histórico e do meio ambiente;

(5) atividades de defesa civil;

(6) segurança ao funcionamento da fiscalização de posturas e das obras públicas municipais;

(7) segurança da Administração municipal ou em geral e do Legislativo municipal.

(b) órgãos

(1) Guarda Municipal (facultativo)

(2) Corpo de Bombeiros Municipal (facultativo).

Observações:

1. Inexistindo Guarda Municipal e/ou Corpo de Bombeiros Municipal (para atividades de primeiro escalão e de defesa civil municipal), os Municípios poderão celebrar convênios com os Estados.

2. Poderão também os Municípios contratar serviços de Vigilância Privada para executar encargos seus.

b. Mercado e Organismos de Segurança Privada

A Segurança Privada, diferentemente da Segurança Pública, não implica a imposição de encargos e órgãos. Trata-se de um mercado como qualquer outro, num país de livre iniciativa, a ser explorado de forma competitiva por pessoas jurídicas, especializadas ou não, e excepcionalmente por pessoas físicas.

Assim, levando em conta as considerações que fizemos a respeito das áreas de atuação no tópico 3, d, podem-se listar, em resumo, o mercado a ser explorado e os organismos aptos a explorá-lo:

1) Mercado

Não sendo encargo do Poder Público, inúmeras áreas constituem-se em promissor mercado para as atividades de Segurança Privada. Ao mesmo tempo em que se assinala que a vigilância desses setores não é problema dos órgãos de Segurança Pública, sublinha-se que, atendo-se a eles, será possível um relacionamento mais harmonioso entre a Segurança Pública e a Segurança Privada, em proveito de toda a sociedade. Será então mercado da Segurança Pública:

(a) Segurança do Patrimônio

(1) Vigilância interna e externa de empresas e órgãos públicos e privados:

- . bancos e estabelecimentos congêneres;
- . indústria e comércio em geral;
- . rede hoteleira;

- . colégios e universidades;
- . hospitais e congêneres;
- . edifícios e condomínios.

(2) proteção das informações, das comunicações e dos sistemas de computação.

(b) Segurança do Pessoal

- (1) vigilância contra fraude e sabotagem;
- (2) vigilância contra furto de mercadorias e dinheiro por parte de empregados;
- (3) vigilância do cumprimento das normas de prevenção de acidentes;
- (4) programas de conscientização para as normas de segurança da empresa ou órgão;
- (5) segurança pessoal de executivo e empresários.

2 Organismos

O mercado de Segurança Privada, por razões óbvias, deve revestir-se de um controle rigoroso por parte do Estado. É preciso, pois, disciplinar os entes que estão aptos a explorar tal atividade, estabelecendo as condições segundo as quais devem operar.

Como vimos, a confusão que se estabeleceu em razão de a Lei nº 7.102/83 e o Decreto nº 89.056/83 não terem tido a preocupação de organizar de forma abrangente tais serviços - e ainda o de se ter tentado o controle centralizado no Governo Federal, - propiciaram, ao contrário da expectativa, o descontrole da atividade. A clandestinidade é a tônica; e a irregularidade, a norma.

Eis porque é indeclinável a necessidade: (a) de deixar aos Estados e Municípios a responsabilidade pelo controle e fiscalização das entidades que exploram os serviços de Segurança Privada, reservando-se à União a competência para legislar sobre os mesmos; (b) de distinguir a natureza dos organismos que estarão autorizados a explorá-los, de conformidade, para o Brasil de hoje, com quatro das cinco modalidades que elencamos no tópico 4. a., que repetimos:

1ª) Serviços de Segurança Privada prestados por particulares a particulares;

2ª) Serviços de Segurança Privada prestados por organismos públicos sob contrato de empresas públicas ou particulares;

3º) Serviços de Segurança Pública prestados por particulares sob contrato do Poder Público;

4º) Serviços de Segurança Pública prestados por particulares, contratados por particulares, com autorização do Poder Público.

3 CONCLUSÃO

Houve um tempo em que o Governo Central era todo-poderoso; distribuía, de forma paternalista e populista, o “prêmio” e o “castigo”. Todos se contentavam com o que lhes era dado e se resignavam pelo que lhes era negado.

Nos dias de hoje, numa conjuntura social diferente, aumentadas as demandas do povo pelo atendimento de seus direitos, inclusive o direito à segurança, encontra-se o Estado desorganizado - ou mais precisamente, organizado de forma autoritária - tentando com o modelo arcaico de ontem dar respostas aos problemas complexos de hoje.

Essa incoerência é que explica a falácia em torno do aumento dos efetivos policiais.

Ora, se atendidas todas as demandas que se ouvem nesse sentido, não seria muito exagerado imaginar a multiplicação do efetivo da Polícia Federal por umas trinta vezes (o efetivo atual é de cerca de seis mil), e as Polícias estaduais teriam que multiplicar os seus efetivos, no mínimo, por umas vinte vezes, correspondendo tal aumento à multiplicação proporcional de viaturas, armas, equipamentos e instalações.

Com certeza, passado algum tempo, e depois que se atingissem tais números, é possível que, diante de ocorrências criminais - que, com certeza, continuariam a existir - as pessoas continuassem a demandar por mais polícia, mais... e mais... e mais...

Sem entrar no mérito de que Segurança Pública não é sinônimo de polícia, e que outros mecanismos, não policiais, e às vezes mais importantes, devem ser acionados pelo Estado e pela sociedade organizada (o que discutimos alhures em capítulo sobre as “Políticas Públicas para a área de Segurança”,¹³ não resta dúvida de que, na esfera policial, o Sistema de Segurança Pública tem que ser estruturado

¹³ Cf. SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional*. 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1990.p.51-62

partindo de outras premissas: a democracia, a participação popular, a separação entre as obrigações do Estado e do particular, o fortalecimento do princípio federativo, com a valorização dos Municípios, e a repartição racional dos encargos entre a União, os Estados e os Municípios, da forma como esboçamos neste texto.

BIBLIOGRAFIA

COMPETENCIAS municipales en seguridad ciudadana. Federación Española de Municipios y Provincias. 1982.

CRETELLA JR., José. *Direito administrativo municipal. 2 ed.*, Rio de Janeiro: Forense, 1981

FITZGERALD, Randall. *When government goes private.* New York: Universe Books, 1988.

GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. Relatório do Simpósio As Guardas Municipais e o Atual Ordenamento Jurídico. Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1992.

LAZZARINI, Álvaro. A Relação entre Segurança Pública e Ordem Pública. *Revista Forense*, v. 316, p. 3-34.

LAZZARINI, Álvaro et alii. *Direito administrativo da ordem pública. 2 ed.*, Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MANUAL BÁSICO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Rio de Janeiro: 1988.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. *Planejamento municipal. 3 ed.*, Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

QUEIROZ, Getúlio do Brasil. *Integração da Polícia Militar com o Poder Público Municipal.* Rio de Janeiro: PMERJ, 1992. (Monografia de Curso da Escola Superior de Polícia Militar).

RELATÓRIO do Simpósio As Guardas Municipais e o Atual Ordenamento Jurídico. Polícia Militar do Estado de São Paulo, fevereiro de 1992.

RELATÓRIO Mensal da Guarda Civil Metropolitana. São Paulo, junho de 1992.

RICO, José María & SALAS, Luís. *Inseguridad ciudadana y policía.* Madrid: Editorial Tecnos.

SANTOS, Antônio Jeová da Silva & STURARO, Zair. *Guarda Municipal na Constituição.* São Paulo: Gráfica Mazieiro, 1991.

SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro: Forense, 1990.

VAZ, Oswaldo Augusto. *A Polícia Militar e a Segurança Privada*

paralelamente à missão de prevenção da criminalidade. Rio de Janeiro: PMERJ, 1992. (Monografia de Curso da Escola Superior de Polícia Militar).

Abstract: Public and private security in Brasil. *Considering the need for all sections of society to unite in matters of security, and to establish limits of responsibility for the many social agencies, this article demonstrates the high relevance of the regulation of private security by the State, mainly by the municipalities. The author ponders that activities of private security do not conflict with those of Public Security, efforts to regulate the former being a salutary practice.*