

**Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.**

**NEM ESTADO, NEM SOCIEDADE, NEM MERCADO:  
O DESCONTROLE DA SEGURANÇA PRIVADA NO BRASIL**

Cleber da Silva Lopes

**São Paulo**

**RESUMO:** O artigo analisa o controle das empresas e profissionais de segurança privada no Brasil. A questão mais importante em relação ao controle da segurança privada é saber se é possível assegurar que o policiamento provido por esse setor seja executado de acordo com as regras públicas. A única forma de obter serviços aderentes a essas regras é fazer com que elas sejam levadas em consideração pelos profissionais que executam as atividades de policiamento privado. Estudiosos do policiamento concordam que os mecanismos mais capazes de produzir esses resultados estão localizados no interior das organizações. Levando isso em consideração, o objetivo do trabalho é entender as condições sob as quais as organizações de policiamento privado controlam seus funcionários de acordo com as normas públicas que regulam a prestação de serviços de segurança privada no Brasil. A hipótese que orienta o estudo é a de que esse controle ocorre quando as empresas de segurança percebem a existência de um ambiente institucional na qual os atores que exercem o controle externo da segurança privada (clientes, órgão regulador, Judiciário e mídia) são capazes de fazer com que comportamentos desviantes em relação às normas públicas sejam mais custosos para as empresas do que os investimentos necessários à estruturação de sistemas de controle interno aptos a prevenir tais comportamentos. Para avaliar essa hipótese foram realizados estudos de caso em dois contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial. A análise dos casos revelou que o modo como as empresas de segurança controlam internamente os seus funcionários é fortemente afetado apenas pelo controle externo realizado pelos clientes que contratam serviços de segurança no mercado. Quando os clientes remuneram contratos de prestação de serviços adequadamente e se interessam por condutas respeitadas, criam-se condições para a existência de sistemas de controle altamente estruturados e alinhados às regras públicas. O contrário também é verdade. Se os clientes não remuneram contratos adequadamente e desejam comportamentos desviantes em relação às normas públicas, o resultado tende a ser sistemas de controle interno com baixo grau de estruturação e alinhamento às regras públicas. Diante deste último cenário, a pesquisa mostrou que na maioria das situações os controles externos provenientes do órgão regulador, do Judiciário e da mídia não são capazes de atuar satisfatoriamente como última linha de defesa e correção de rumos. Esses achados apóiam as visões pessimistas presentes na literatura especializada, que vem sustentando a idéia de que existem déficits de governança e controle sobre as atividades de policiamento privado.

*Palavras chave:* Controle, Serviços de Segurança Privada, Direitos Civis.

## INTRODUÇÃO

O sistema de policiamento das sociedades ocidentais passou por mudanças profundas na segunda metade do século XX (Bayley and Shearing, 1996; Kempa, Carrier, Wood, et al., 1999; Jones and Newburn, 2002). Uma das faces mais visíveis dessas mudanças é o crescimento das atividades de policiamento executadas pelo setor de segurança privada (Kakalik and Wildhorn, 1971; Shearing and Stenning, 1981; Cunningham and Taylor, 1985; South, 1988; Johnston, 1992; Jones and Newburn, 1998). O reaparecimento em grande escala do policiamento provido por organizações privadas suscita preocupações relativas ao controle dessas atividades. Entender como e em que medida as empresas e os profissionais de segurança privada são controlados é uma questão fundamental para as sociedades democráticas que autorizam agentes privados a

realizarem policiamento, atividade marcada pela tensão permanente entre o direito de utilizar sanções para impor condutas e o dever de respeitar direitos individuais.

As organizações e profissionais de segurança privada estão sujeitos a múltiplas formas de controle, aqui entendido como a capacidade que um ator A tem de direcionar ou influenciar o comportamento de um ator B por meio de incentivos, restrições ou penalidades. Internamente, as organizações podem lançar mão de diversos mecanismos para garantir que seus funcionários se comportem de acordo com determinados padrões. A segurança privada também pode ser controlada externamente pelos clientes que contratam serviços de policiamento no mercado, pelas entidades de classe do setor, pela sociedade por meio da mídia e de cidadãos descontentes, e pelo Estado através do sistema judicial e de um órgão regulador. Essa multiplicidade de controles foi objeto de pouca pesquisa na literatura especializada. As organizações e profissionais de segurança privada estão sujeitos a múltiplas formas de controle, aqui entendido como a capacidade que um ator A tem de direcionar ou influenciar o comportamento de um ator B por meio de incentivos, restrições ou penalidades. Internamente, as organizações podem lançar mão de diversos mecanismos para garantir que seus funcionários se comportem de acordo com determinados padrões. A segurança privada também pode ser controlada externamente pelos clientes que contratam serviços de policiamento no mercado, pelas entidades de classe do setor, pela sociedade por meio da mídia e de cidadãos descontentes, e pelo Estado através do sistema judicial e de um órgão regulador. Essa multiplicidade de controles foi objeto de poucos estudos na literatura especializada. A maioria dos trabalhos ou se restringiu a analisar o controle estatal via regulação (Prenzier and Sarre, 1998; De Waard, 1999; Cukier, Quigley and Susla, 2003; Zanetic, 2005; Button, 2007; O'Connor, Lippert, Spencer, et al., 2008; Lopes, 2011), ou a abordar o tema por um ângulo mais normativo do que positivo (Loader, 2000; Bayley and Shearing, 2001; Shearing and Wood, 2003a, 2003b; Burbidge, 2005; Zedner, 2006). Somente uma pequena parte da literatura explorou o funcionamento da complexa estrutura de controles que atua sobre a segurança privada (Stenning, 2000; R Davis, Ortiz, Dadush, et al., 2003). Enquanto os estudos regulatórios e de natureza normativa consideram haver déficits de governança e controle sobre as atividades de policiamento privado, os trabalhos exploratórios partilham uma hipótese menos pessimista: a de que, apesar das falhas na regulação estatal, as demais formas de controle que incidem sobre a segurança privada são potencialmente capazes de tornar o policiamento privado uma atividade tão ou mais responsável do que o policiamento público. Mas essa hipótese ainda carece de avaliações empíricas rigorosas, especialmente em contextos que não os da Europa e América do Norte.

Tendo como lócus de análise um país pouco explorado pela literatura, o Brasil, este artigo analisa o funcionamento dos controles que incidem sobre a segurança privada. A questão mais importante em relação ao controle da segurança privada é saber se é possível assegurar que o

policiamento provido por esse setor seja executado de acordo com as regras públicas. A única forma de obter serviços aderentes a essas regras é fazer com que elas sejam levadas em consideração pelos profissionais que executam as atividades de policiamento privado. Estudiosos do policiamento público (Punch, 1983; Bayley, 1985; Neto, 1999) e privado (Davis, Ortiz, Dadush, et al., 2003) concordam que os mecanismos mais capazes de produzir esses resultados estão localizados no interior das organizações. Levando isso em consideração, o objetivo desse artigo é entender as condições sob as quais as organizações de policiamento privado controlam seus funcionários de acordo com as normas públicas que regulam a prestação de serviços de segurança privada no Brasil. A hipótese que orienta o estudo é a de que esse controle ocorre quando as empresas de segurança percebem a existência de um ambiente institucional na qual os atores que exercem o controle externo da segurança privada são capazes de fazer com que comportamentos desviantes em relação às normas públicas sejam mais custosos para as empresas do que os investimentos necessários à estruturação de sistemas de controle interno aptos a prevenir tais comportamentos.

Para avaliar essa hipótese foram realizados dois estudos de caso em contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial. A análise dos casos revelou que o modo como as empresas de segurança controlam internamente os seus funcionários é fortemente afetado pelo controle externo realizado pelos clientes que contratam serviços de segurança no mercado. Quando os clientes remuneram contratos de prestação de serviços adequadamente e se interessam por condutas respeitadas, criam-se condições para a existência de sistemas de controle altamente estruturados e alinhados às regras públicas. O contrário também é verdade. Se os clientes não remunerarem contratos adequadamente e desejarem comportamentos desviantes em relação às normas públicas, o resultado tende a ser sistemas de controle interno com baixo grau de estruturação e alinhamento às regras públicas. Diante deste último cenário, a pesquisa mostrou que na maioria das situações os controles externos provenientes do órgão regulador, do Judiciário e da mídia não são capazes de atuar satisfatoriamente como última linha de defesa e correção de rumos. Esses achados apóiam as visões pessimistas presentes na literatura especializada, que sustenta a idéia de que existem déficits de governança e controle sobre as atividades de policiamento privado.

## **MODELO ANALÍTICO**

Sistemas de controle interno de empresas de segurança privada são compostos por mecanismos de controle que podem ser divididos em três tipos: controles da ação, controles de pessoal e controles culturais. Os controles da ação se materializam sob a forma de mecanismos

que permitem responsabilizar vigilantes por suas ações. Esses mecanismos são: (i) definição e comunicação de comportamentos desejados (e não desejados); (ii) supervisão; e (iii) distribuição de premiações e punições ao bom e mau comportamento, respectivamente. Os controles de pessoal são aqueles desenhados para tornar mais provável que os funcionários desempenhem, de forma satisfatória e por conta própria, as tarefas desejadas pela organização. Controles de pessoal também funcionam por meio de três mecanismos: (iv) recrutamento/seleção de funcionários; (v) treinamento; e (vi) provisão de recursos adequados ao desempenho das atividades de policiamento privado (uniformes, armas letais, armas não letais, detectores de metais, etc). Por fim, os controles culturais são aqueles que procuram moldar a cultura organizacional com o intuito de gerar comportamentos de acordo com os objetivos organizacionais. Segundo Merchant e Van Der Stede (2007), os principais mecanismos desse tipo são os (vii) códigos de conduta, que podem oferecer um quadro de referências a serem internalizadas para que funcionários monitorem seus próprios comportamentos (autocontrole), e as (viii) premiações de equipes, que incentivam os membros do grupo a se controlarem entre si (controle entre pares) de modo que o grupo tenha bom desempenho e todos possam ser premiados.

Esses vários mecanismos formam um complexo sistema administrativo que empresas de segurança podem lançar mão para que seus funcionários se comportem de acordo com os seus interesses. Mas a existência de sistemas de controle interno estruturados não basta para que o controle da segurança privada ocorra de acordo com objetivos públicos. Para isso, os vários mecanismos que compõem os sistemas de controle interno devem estar alinhados com as normas públicas, internalizando os princípios previstos nessas normas. No Brasil, esses princípios são os da dignidade da pessoa humana, relações públicas, satisfação do usuário final, prevenção e ostensividade, proatividade, aprimoramento técnico-profissional dos profissionais e observância das disposições que regulam as relações de trabalho (ver Portaria 387/2006-DG/DPF). O grau de estruturação e o grau de alinhamento de sistemas de controle interno de empresas de segurança privada podem se combinar de diversas formas, resultando em sistemas de controle interno com características variadas. A figura 1 mostra uma tipologia criada com o objetivo de permitir uma análise empírica dos sistemas de controle interno a partir das dimensões estruturação e alinhamento.

**Figura 1 - Tipologia dos sistemas de controle interno**

		Estruturação	
		baixa	alta
Alinhamento	baixo	tipo A	tipo C
	alto	tipo B	tipo D

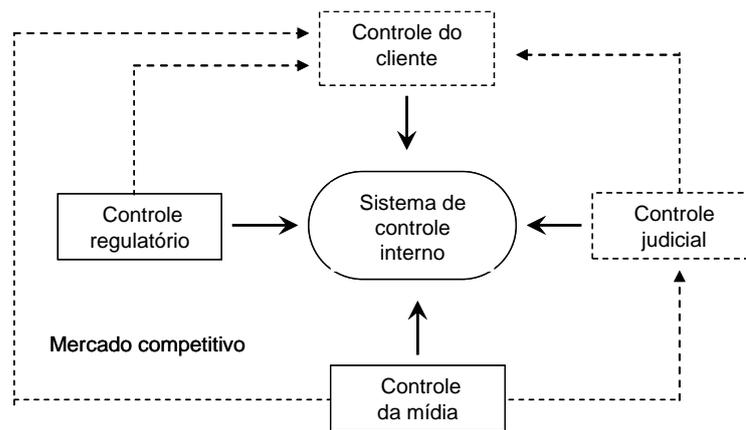
O tipo D (estruturação alta/alinhamento alto) representa a situação na qual, do ponto de vista do controle, há total conformidade entre serviços de segurança privada e interesse público. Esse caso ocorreria nos contratos de prestação de serviço no qual os mecanismos de controle são altamente formalizados, desenvolvidos e direcionados para a obtenção de condutas conformadas às regras e expectativas públicas associadas à prestação de serviços de segurança privada. O tipo C (estruturação alta/alinhamento baixo) indica uma situação na qual a empresa de segurança controla seus funcionários para a obtenção de fins que divergem do interesse público. Do ponto de vista do interesse público, casos desse tipo são muito preocupantes na medida em que os desvios de conduta não resultam de erros individuais e sim do engajamento coletivo de uma empresa em ações conflitantes com os princípios que norteiam a segurança privada no Brasil. O tipo B (estruturação baixa/alinhamento alto) indica uma situação na qual os mecanismos de controle são pouco formalizados e desenvolvidos, mas há a orientação da empresa para que seus funcionários ajam somente de acordo com as regras públicas. Dada a importância que os mecanismos de controle têm para a obtenção de condutas de acordo com as diretrizes emanadas da empresa, o resultado dessa combinação pode ser prejudicial ao interesse público. Por fim, o tipo A (estruturação baixa/alinhamento baixo) indica uma situação na qual não há nem orientação da empresa para que os vigilantes se comportem em conformidade às regras e expectativas públicas associadas à prestação de serviços de segurança, nem mecanismos de controle formalizados e organizados. Assim como os casos B e C, este também é um caso preocupante do ponto de vista do interesse público. Na ausência de orientações para que os vigilantes atuem dentro da legalidade, e na ausência de mecanismos de controle pouco formalizados e organizados, o resultado pode ser um policiamento privado pouco profissional e com grandes chances de resultar em desvios de conduta. Nesse tipo de situação, imperaria a discricionariedade do vigilante, que teria total liberdade para tomar decisões sobre como agir em sua relação com o público.

O trabalho parte da hipótese de que sistemas de controle interno com alto grau de estruturação e alinhamento são produzidos nas condições em que o custo de comportamentos desviantes em relação às normas públicas é mais elevado do que o custo inerente à estruturação e alinhamento de sistemas de controle interno aptos a prevenir tais comportamentos. Essas condições seriam possíveis diante de um ambiente institucional caracterizado pela existência de controles externos (variáveis explicativas) capazes de incentivar e/ou constranger as empresas a desenvolverem sistemas de controle interno alinhados ao interesse público (variável a ser explicada). Para o caso brasileiro, pelo menos quatro atores ou formas de controle externo podem contribuir para a produção desse resultado: o controle externo via cliente, o controle externo via regulação estatal, o controle externo via judiciário e o controle externo via mídia de massa.

Embora a literatura especializada aponte o controle externo via associação de classes como uma variável importante (Stenning, 2000; e Davis, Ortiz, Dadush, et al., 2003), análise prévia dos mecanismos de controle do sindicato que representava a empresa de segurança cujos contratos foram estudados mostrou que essa variável não agregava capacidade explicativa ao modelo aqui proposto. Os mecanismos de controle disponíveis ao sindicato estavam preocupados basicamente com a regulação da concorrência no mercado: prática de preços inexequíveis, cartéis, etc. Dado que o foco do trabalho recai sobre os incentivos e constrangimentos relacionados às práticas operacionais das empresas de segurança, a inclusão dessa variável não traria nenhum ganho analítico à pesquisa

O controle externo do cliente é o mais decisivo, pois tomadores de serviços podem tanto facilitar a estruturação de sistemas de controle interno, ao se disporem a dividir os custos de estruturação com as empresas de segurança privada por meio da remuneração adequada de contratos de prestação de serviços, quanto aumentar o custo do desvio de conduta por meio da punição contratual de empresas de segurança cujos vigilantes tenham se comportado em desacordo com suas demandas. Pode-se sustentar ainda que o maior ou menor interesse dos clientes em cobrar condutas respeitadas da parte de vigilantes depende em grande medida da ação dos controles externos via órgão regulador, sistema judicial e mídia, que podem aumentar os custos decorrentes de desvios de conduta tanto para as empresas de segurança quanto para os clientes. Em relação ao órgão regulador da segurança privada no Brasil (Polícia Federal), sua capacidade de aumentar o custo de comportamentos desviantes para clientes e empresas de segurança apóia-se na prerrogativa que ele tem de impor sanções administrativas às organizações cujos vigilantes violaram princípios e regras públicas. A justiça também pode aumentar o custo do desvio de conduta, já que pelo Código de Processo Civil brasileiro tanto os contratantes quanto os provedores de serviços de segurança podem ser obrigados a reparar danos causados por profissionais de segurança privada mediante pagamento de indenizações às vítimas ou familiares. Por fim, a mídia também está em condições de impor sanções de caráter reputacional às empresas e clientes por meio da divulgação de casos de desvios de conduta que podem resultar em publicidade negativa capaz de afetar a imagem da empresa de segurança perante o mercado tomador de serviços e dos próprios tomadores de serviços perante seus consumidores/usuários. A ilustração 2 resume o modelo com as variáveis de análise, o sentido do efeito e as interações possíveis entre variáveis.

**Figura 2 - Modelo analítico para o estudo do controle da segurança privada**



No centro do modelo está o sistema de controle interno, que é a variável a ser explicada. Ao redor estão as variáveis explicativas. Os efeitos das variáveis explicativas sobre a variável a ser explicada estão representados pelas setas sólidas, enquanto os efeitos de interação entre as variáveis explicativas estão representadas pelas setas pontilhadas. Como mostram as setas pontilhadas, o controle da mídia pode afetar o controle do cliente e despertar a ação do controle judicial. O controle judicial e o controle regulatório também podem afetar o controle do cliente. Em qualquer situação, o resultado é um ambiente institucional marcado por interações que reforçam os controles externos da segurança privada. Já as setas sólidas apontam que a estruturação e o alinhamento dos sistemas de controle interno podem resultar do efeito singular ou combinado das diferentes variáveis explicativas. A estruturação e o alinhamento podem ser produzidos somente em função do desejo dos clientes de que os vigilantes sejam controlados de modo que atuem dentro da legalidade, com cordialidade e respeito aos direitos civis - algo que pode ocorrer porque o cliente simplesmente deseja que seja assim ou porque foi sancionado pelo órgão regulador, foi exposto negativamente na mídia e/ou condenado a pagar indenização por conta do comportamento inadequado de vigilantes. Independentemente do desejo dos clientes para que os vigilantes interajam com o público de maneira respeitosa, empresas de segurança privada podem exigir esse tipo de comportamento de seus funcionários para evitar sanções legais impostas pelo órgão regulador, sanções contratuais, exposição negativa na mídia e/ou custos com o pagamento de indenizações para reparação de danos. Assim, o controle interno da segurança privada pode ser causado por uma única variável ou pela combinação de duas ou mais variáveis explicativas, conformando um modelo teórico marcado por equifinalidade (convergência múltipla).

## O DESENHO DE PESQUISA

Para avaliar o modelo analítico exposto acima foram realizados dois estudos de caso. Os casos foram definidos como contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial para clientes de dois ramos de atividade: setor financeiro e comércio varejista. A escolha dos casos primou pela busca de variação nas variáveis explicativas entre casos (variação sincrônica) e dentro dos casos (variação diacrônica). Os contratos selecionados integravam a carteira de clientes de uma única empresa de segurança, que para fins de identificação será chamada de Proteção Privada. Os contratos de prestação de serviços serão identificados pelo nome fictício dos clientes. O anexo traz algumas informações importantes sobre os contratos estudados. O quadro 1 resume a disposição das variáveis explicativas e os resultados esperados para a configuração dos sistemas de controle interno.

**Quadro 1 – Configuração das variáveis explicativas e predições**

	Rede Berguer (2004 a 2009)	Rede Berguer (2009 a 2011)	Banco Mendes (2004 a 2009)	Banco Mendes (2009 a 2011)
Controle judicial	não atuou	atuou cliente	não atuou	atuou empresa e cliente
Controle da mídia	não atuou	não atuou	não atuou	atuou empresa e cliente
Controle regulatório	não atua	não atua	atua empresa e cliente	atua empresa e cliente
Controle do cliente	demanda comportamentos violadores	demanda comportamentos adequados (predição)	demanda comportamentos adequados	demanda comportamentos adequados
	remunera contrato adequadamente	remunera contrato adequadamente	remunera mal o contrato	remunera contrato adequadamente (predição)
Controle Interno	tipo C	tipo C $\rightleftarrows$ tipo D (predição)	tipo B	tipo B $\rightleftarrows$ tipo D (predição)

A Berguer é uma rede comercial que vende suprimentos para escritório, informática e papelaria. A rede enfrentava problemas de furtos no seu Centro de Distribuição de Mercadorias. Para lidar com essa situação, em 2004 a Berguer contratou vigilantes da Proteção Privada para que revistassem seus funcionários. No momento em que o estudo foi realizado não havia nenhuma regulação estatal sobre esse tipo de procedimento. Frente a isso, a Proteção Privada estruturou o sistema de controle interno dos vigilantes alocados no contrato com a Berguer de modo a fazer com que eles executassem procedimentos diários de revistas que incluíam buscas pessoais diárias nos corpos e nos pertences de funcionários, gerando assim um sistema de controle interno do tipo C. Mas a partir de 2009 a Berguer começou a sofrer processos trabalhistas movidos por funcionários que alegavam que as revistas eram violadoras de sua intimidade e honra. Foram sete processos entre 2009 e 2011, que renderam condenações de primeira instância no valor de 36 mil reais a título de reparação de danos morais causados pelas revistas pessoais, valores que foram

reduzidos em segunda instância para 24.500 reais. O que se procura avaliar com esse caso é a capacidade que o controle externo via judiciário tem de provocar um realinhamento no sistema de controle interno. Nos termos do modelo analítico discutido anteriormente, a predição é que as várias ações judiciais movidas contra a Berguer fizeram com que esse cliente alterasse sua demanda por revistas invasivas, provocando assim um realinhamento no sistema de controle interno dos vigilantes alocados nesse contrato. Nos termos da tipologia apresentada anteriormente, espera-se encontrar uma mudança no sistema de controle interno do tipo C para o tipo D.

O caso Mendes contrasta com o caso Berguer em vários aspectos. Existia mais regulação proveniente do órgão regulador (Polícia Federal) sobre o modo como os serviços de segurança deveriam ser prestados do que em relação às redes comerciais. Mais especificamente, nesse contrato havia normas públicas regulando o modo como vigilantes deveriam interagir com o público e realizar revistas pessoais. Segundo a Portaria nº. 387/06-DG/DPF, “[o]s estabelecimentos financeiros que utilizarem portas de segurança deverão possuir detector de metal portátil, a ser utilizado em casos excepcionais, quando necessária a revista pessoal”, sob pena de receberem multas entre 10.641 e 21.282 reais. Outras regras também continham normas de conduta detalhadas sobre como os vigilantes deveriam interagir com o público na porta giratória durante o processo de controle de acesso às agências bancárias, embora essas regras não previssem sanções em casos de desvios de conduta. O contrato de prestação de serviços para o Mendes também se distinguia do contrato com a Berguer porque estava sob o patrocínio de um cliente que demandava condutas adequadas dos vigilantes, mas remunerava o contrato a um preço muito reduzido. O resultado dessas circunstâncias era um contrato de prestação de serviços com um sistema de controle interno altamente alinhado, mas com baixo grau de estruturação (tipo B). Apesar dessas características, esse contrato não enfrentou nenhum grande problema de perda de controle entre 2004 e 2009. A sorte acabou em 2009 e 2010, quando vigilantes da Proteção Privada atiraram contra cidadãos indefesos após discussão ocasionada pelo travamento da porta giratória que regula o acesso dos clientes às agências bancárias, num típico caso de desvio de conduta associado a sistemas de controle interno que operam com baixo grau de estruturação: selecionam vigilantes despreparados psicologicamente, possuem supervisão incapaz de detectar *stress* ocupacional, não oferecem treinamento adequado para os vigilantes, dentre outros problemas.

Esses desvios de conduta provocaram uma força reação dos controles externos via mídia e via judiciário. Os episódios receberam ampla cobertura da mídia local e nacional, incluindo uma matéria sobre o caso de 2010 que foi vinculada num dos principais programas de televisão do país: O Fantástico, da Rede Globo. No âmbito do judiciário, foram movidas ações milionárias para reparar os danos ocasionados às pessoas vitimadas pelos vigilantes da Proteção Privada que

trabalhavam no Mendes. O caso de 2009 rendeu dois pedidos de indenização que somaram cerca de 1,5 milhões de reais e que até 2011 tinham levado a Proteção Privada a desembolsar pelo menos 80 mil reais no pagamento de indenizações. Já o episódio de 2010 rendeu um processo de indenização de 1,2 milhões, que no momento em que a pesquisa foi realizada ainda aguardava julgamento. Essas circunstâncias fazem desse contrato um caso adequado para se avaliar o impacto dos controles externos em termos de aumentar o custo do desvio de conduta individual e induzir maior grau de estruturação do sistema de controle interno. A predição é que a ação dos controles externos que atuaram após os desvios de conduta ocorridos levaram o Banco Mendes e a Proteção Privada a melhorarem os mecanismos de controle dos profissionais que prestavam serviços de vigilância ao banco, criando assim condições para a existência de um sistema de controle interno mais estruturado. Retomando a tipologia exposta anteriormente, a expectativa para esse caso é a de encontrar uma mudança no sistema de controle interno do tipo B para o tipo D.

Uma das principais vantagens dos estudos de caso é a possibilidade de realizar inferências a partir de múltiplas fontes de dados, procedimento que Yin (2009) chamou de “triangulação dos dados”. A coleta de evidências para o estudo dos casos selecionados pautou-se por esse procedimento. As evidências foram coletadas no período entre outubro e dezembro de 2011 em fontes de quatro tipos: entrevistas, documentos, registros organizacionais e observação direta. Foram realizadas 10 entrevistas na fase de prospecção dos casos e 22 entrevistas durante o estudo propriamente dito, que ao todo somaram cerca de 45 horas de conversas semiestruturadas com diversos funcionários envolvidos na gestão ou execução dos serviços de vigilância patrimonial dos contratos estudados. Essas entrevistas foram complementadas pela análise de 26 documentos que continham informações sobre as características gerais da Proteção Privada e dos clientes estudados, as condutas desejadas dos vigilantes, os procedimentos de supervisão, a política de premiação/punição, o treinamento e o processo de recrutamento e seleção de pessoal. Paralelamente, a pesquisa também coletou uma grande quantidade de informações contidas no cadastro de vigilantes da Proteção Privada, nos registros de punições aplicadas e nos registros de presença em treinamentos. Por fim, foi realizada observação direta em treinamentos ministrados aos vigilantes alocados nos contratos estudados.

## **RESULTADOS: A CONFIGURAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO**

O estudo da configuração dos sistemas de controle interno dos casos selecionados não encontrou as mudanças esperadas, falseando as hipóteses iniciais. O estudo do caso Mendes mostrou que o sistema de controle interno dos vigilantes alocados nesse contrato manteve a

mesma configuração após os desvios de conduta de 2009 e 2010: baixo grau de estruturação e alto grau de alinhamento. Como resume o quadro 2, os vigilantes alocados nesse contrato eram orientados a tratar o público com respeito e cordialidade, mas os controles culturais eram inexistentes e os controles da ação eram pouco desenvolvidos: comportamentos desejados eram comunicados em manuais de normas e procedimentos que não incorporavam e reforçavam procedimentos públicos criados para estruturar a interação dos vigilantes com os cidadãos na porta giratória; a supervisão dos postos era mais distante do que para o caso Berguer (menor número de supervisores e menor frequência de visitas); e a política de concessão de premiações e punições operava com elevado grau de arbitrariedade, a despeito de a Proteção Privada ter introduzido em 2009 um plano de Participação em Lucros e Resultados (PLR) que afetou todos os contratos da empresa e contribuiu para tornar os mecanismos de distribuição de recompensas/punições mais organizados. Os controles de pessoal eram um pouco mais desenvolvidos do que os controles da ação. Graças a uma exigência do órgão regulador que afetou toda a área de vigilância bancária, desde 2007 os vigilantes da Proteção Privada que prestavam serviços no Mendes dispunham de detectores de metais portáteis para a realização de revistas pouco invasivas nas situações excepcionais autorizadas pelas regras regulatórias. Esses vigilantes eram contratados em processos seletivos mínimos, mas capazes de excluir pessoas com personalidade muito desviante em relação ao perfil requerido para as atividades de policiamento privado. Todavia, armas não-letais não eram ofertadas aos vigilantes e os programas de treinamento eram muito menos intensivos e abrangentes do que os existentes para os vigilantes da Berguer.

**Quadro 2 - A configuração dos sistemas de controle interno - 2004-2011**

Mecanismos de Controle Interno		Banco Mendes		Rede Berguer	
		Estruturação	Alinhamento	Estruturação	Alinhamento
Controles da ação	Comportamentos desejados	sem mudança baixa	sem mudança alto	mudança baixa ⇔ média	sem mudança baixo
	Supervisão	sem mudança baixa		mudança média ⇔ alta	
	Premiações e punições	mudança baixa ⇔ média		mudança baixa ⇔ média	
Controles de pessoal	Recrutamento e seleção	sem mudança média		sem mudança média	
	Treinamento	sem mudança baixa		mudança média ⇔ alta	
	Provisão de recursos	mudança baixa ⇔ média		sem mudança média	
Controles culturais	Códigos de Conduta	inexistente		mudança inex. ⇔ média	
	Premiações de equipes	inexistente		inexistente	
Resultado encontrado		pouca mudança tipo B		mudança tipo A ⇔ tipo C	
Resultado esperado		mudança tipo B ⇔ tipo D		mudança tipo C ⇔ tipo D	

As predições para o caso Berguer também não se confirmaram. Mesmo após as condenações impostas pela justiça, as revistas praticadas nos Centros de Distribuição de mercadorias da rede comercial continuaram a ser realizadas de maneira invasiva. Ao invés de uma mudança no grau de alinhamento, o que se verificou nesse contrato foi um aumento no grau de estruturação dos mecanismos de controle interno. Essa mudança ocorreu progressivamente a partir de 2005, fazendo com que o sistema de controle interno dos vigilantes da Berguer se movesse de uma configuração mais próxima do tipo A para uma mais próxima do tipo C. A melhora nos mecanismos de controle interno ocorreu por causa do crescimento acelerado da empresa e da necessidade de sinalizar para o mercado tomador de serviços a existência de uma organização bem estruturada e confiável. Esses fatores fizeram com que a empresa implantasse, a partir de junho de 2005, uma “política da qualidade” focada na normatização de procedimentos, criação de códigos de conduta, monitoramento de serviços e capacitação contínua de funcionários, o que levou à obtenção da certificação NBR ISO 9001:2000, em setembro de 2006. Essa política afetou diversos contratos de prestação de serviços da Proteção Privada, dentre os quais o contrato com a Berguer, que passou a contar com manuais de normas e procedimentos operacionais e códigos de conduta na maioria de seus postos, supervisão mais próxima e treinamentos mais organizados e intensivos. Todavia, essa mesma política não incidiu sobre os contratos de prestação de serviços para bancos, fato que explica as diferenças no grau de estruturação dos sistemas de controle interno dos vigilantes alocados no Mendes e na Berguer. Para entender porque isso não ocorreu é preciso retomar o modelo analítico exposto anteriormente e analisá-lo à luz dos resultados encontrados.

## **DISCUSSÃO: O IMPACTO DOS CONTROLES EXTERNOS**

### **O controle externo via cliente**

Os estudos de caso confirmaram que a disposição dos clientes em remunerar os contratos de prestação de serviços é crucial tanto para o grau de estruturação quanto para o grau de alinhamento dos sistemas de controle interno. Clientes individuais não determinam diretamente mudanças no grau de estruturação dos mecanismos de controle interno, mas condicionam a difusão dessas mudanças. São assim uma variável interveniente fundamental para entender as diferenças no grau de estruturação dos casos estudados. A importância dos clientes pôde ser constada em relação à vigência da política da qualidade. Como notado anteriormente, essa política não alcançou os vigilantes alocados no Banco Mendes. E a razão principal para isso foi o fato de a extensão dessa política para esse cliente implicar em custos adicionais que a empresa de

segurança não poderia assumir sem alterar os valores do contrato de prestação de serviços. Essa alteração não era aceita pelo Mendes, que não se dispunham a remunerar o contrato a preços elevados o suficiente para permitir melhoras nos mecanismos de controle dos vigilantes que atuavam em suas agências. Esse comportamento do Mendes não se reproduzia em relação à Berguer, considerada pela Proteção Privada uma boa cliente do ponto de vista da remuneração do contrato. Ao remunerar o contrato a um preço mais elevado, a Berguer criou condições para que a Proteção Privada investisse mais nos mecanismos de controle interno, especialmente em treinamentos e supervisão. Esse investimento se materializou na política da qualidade, que à medida que foi sendo implantada fez com que o sistema de controle dos vigilantes alocados nesse contrato se tornasse mais estruturado.

A importância dos clientes em relação ao alinhamento dos sistemas de controle interno foi muito maior do que para a estruturação. Os casos analisados revelaram que os clientes são determinantes para o grau de alinhamento dos sistemas de controle interno. Os principais mecanismos de controle interno da Proteção Privada eram formatados para obter dos vigilantes os comportamentos desejados pelos clientes. Se esses comportamentos fossem condizentes com as regras e expectativas públicas que recaem sobre a prestação de serviços de segurança privada, o resultado seria um sistema de controle interno alinhado. Mas caso os comportamentos desejados fossem conflitantes com princípios de direitos humanos e relações públicas, o resultado tenderia a ser um sistema de controle interno com baixo grau de alinhamento. O contrato de prestação de serviços para o Mendes forneceu um exemplo do primeiro caso. Tratar o público com respeito e cordialidade e realizar revistas pessoais apenas em situações excepcionais e por meio do bastão detector de metal eram demandas do Mendes expressas nos manuais de normas e procedimentos, nos treinamentos e/ou pelos supervisores. Já o contrato de prestação de serviços para a Berguer mostrou claramente que, quando os clientes desejam comportamentos conflitantes com princípios de direitos humanos, os sistemas de controle interno tendem a ser configurados para obter esse tipo de comportamento dos vigilantes. Como notado, a Berguer demandava que os vigilantes alocados nos seus Centros de Distribuição de mercadorias realizassem revistas invasivas e sistemáticas em seus funcionários, esperando com isso reduzir perdas ocasionadas por furtos internos. A realização das revistas demandadas pela Berguer conflitava não apenas com as regras e expectativas públicas, mas também com a própria política da Proteção Privada. A empresa de segurança dispunha de um módulo de treinamento sobre revistas íntimas que desaconselhava veementemente os procedimentos empregados na Berguer, que eram considerados violadores da honra e intimidade de trabalhadores. Planos de Melhorias também foram elaborados pela Proteção Privada com o objetivo de indicar para o cliente métodos alternativos de prevenção de perdas. Mas essas ações não foram suficientes para dissuadir a Berguer a desistir da realização de revistas

peçoais. Diante do fracasso dessas tentativas, a Proteção Privada fez constar em contrato e nos manuais de normas e procedimentos operacionais por ela confeccionados que a prática de revistas pessoais era uma determinação do cliente e não uma política da empresa. Esse arranjo contratual transferiu eventuais ônus decorrentes da prática de revistas pessoais para a Berguer, deixando assim o caminho livre para que a Proteção Privada executasse o contrato sem temer custos decorrentes do comportamento adotado pelos seus vigilantes.

Esses achados mostram que os clientes condicionaram e determinaram, respectivamente, o grau de estruturação e alinhamento dos sistemas de controle interno dos vigilantes alocados nos contratos estudados. Em última instância, pode-se afirmar que a existência de sistemas de controle interno com alto grau de estruturação e alinhamento depende de os clientes se disporem a remunerar contratos adequadamente e se interessarem por condutas aderentes a princípios de relações públicas e direitos humanos. Os achados relativos aos casos Mendes e Berguer também apontam para o fato de que os controles externos provenientes do Estado e da mídia não foram capazes de induzir mudanças nos sistemas de controle interno dos vigilantes alocados nesses contratos, como esperado. É necessário discutir porque isso não ocorreu. Importante entender também se o interesse do Mendes por condutas respeitadas guarda alguma relação com o fato de o controle da Polícia Federal incidir sobre esses clientes. Começo por esse último ponto.

### **O controle externo via órgão regulador**

Considerando o fato de haver mais regulação e sanção potencial para os contratos de prestação de serviços de vigilância bancária do que para os demais, a expectativa do trabalho era encontrar variação entre a configuração dos mecanismos de controle dos vigilantes do Mendes e da Berguer. De fato, o alto grau de alinhamento dos mecanismos de controle dos vigilantes que atuavam nos bancos pode ser atribuído em parte ao fato de haver mais regulação pública sobre a área de vigilância bancária. Como dito, essa área era a única para qual havia alguma regulação sobre revistas pessoais. Como a execução do plano de segurança em desacordo com essas regras poderia render multa aos bancos no valor entre 10 e 20 mil UFIRs, eles eram constrangidos a criar condições para que eventuais revistas pessoais fossem realizadas somente de acordo com o disposto na Portaria n.º. 387/06-DG/DPF. Regulação semelhante não existia no contrato de prestação de serviços para a Berguer. Sem regulação, Berguer e Proteção Privada não se deparavam com constrangimentos impostos pela Polícia Federal sobre como revistas deveriam ser realizadas. Assim, o efeito positivo da regulação estatal sobre a prática de revistas em agências bancárias era nulo para o caso da Berguer. Caso a atividade de vigilância em redes comerciais contasse com regulação semelhante à existente para área de vigilância bancária, a Berguer teria

mais chances de condicionar as revistas que eram realizadas nos seus Centros de Distribuição somente ao uso do bastão detector de metal.

Além de não ser capaz de coibir revistas íntimas em redes comerciais, a pesquisa também constatou que o efeito do controle regulatório em termos de induzir a estruturação de mecanismos de controle aptos a prevenir agressões físicas e verbais de vigilantes era praticamente nulo. As regras regulatórias não prevêm nenhum tipo de sanção às empresas cujos vigilantes tenham cometido desvios de conduta dessa natureza. Se o desvio configurar crime e o vigilante for indiciado, processado ou condenado criminalmente, ele não mais poderá exercer a profissão e a empresa terá que contratar novo funcionário. Esse é um importante mecanismo de controle sobre a conduta dos vigilantes, que sabem que serão responsabilizados e banidos da profissão caso cometam qualquer ato considerado ilícito, mas sem grandes efeitos sobre as empresas de segurança. Para além do inconveniente de ter que contratar um novo funcionário, nenhum custo decorrente de sanções aplicadas pela Polícia Federal recairá sobre empresas de segurança cujos funcionários tenham violado direitos civis. De um modo geral, as punições tipificadas na Portaria nº. 387/06-DG/DPF não visam responsabilizar as empresas pela conduta de seus funcionários. Das 96 punições contra empresas de segurança privada previstas na Portaria, apenas 06 impõem sanções que estão relacionadas à conduta dos vigilantes. E nenhuma das punições previstas procura responsabilizar as empresas de segurança pelo mau comportamento de vigilantes em sua relação com o público. A responsabilização da empresa via Polícia Federal ocorre somente nos casos em que vigilantes são flagrados atuando fora dos limites da propriedade vigiada ou com uniformes e equipamentos de segurança ausentes ou em situação irregular. Assim, uma empresa de segurança cujo vigilante foi flagrado sem uniforme ou posicionado fora dos limites da propriedade vigiada será multada, mas a empresa cujo vigilante foi flagrado desrespeitando um cidadão não receberá nenhuma sanção. Os crimes contra a vida cometidos por vigilantes da Proteção Privada em agências do Mendes, por exemplo, não renderam nenhuma punição perante a Polícia Federal, que não tem capacidade para elevar o custo desse tipo de desvio de conduta de modo a induzir as empresas a estruturarem sistemas de controle aptos a prevenir violações de direitos civis.

### **O controle externo via mídia**

Apesar da incapacidade da Polícia Federal em induzir o desenvolvimento de mecanismos de controle interno capazes de prevenir desvios de condutas como os ocorridos no contrato com o Banco Mendes, havia a expectativa de que a exposição negativa do banco e da empresa de segurança na mídia pudesse ter criado condições para esse desenvolvimento. As entrevistas

realizadas com o vice-presidente da Proteção Privada e com uma das gerentes da Superintendência de Segurança Corporativa do Mendes revelaram que as organizações realmente percebiam a exposição na mídia ocasionada por desvios de conduta de vigilantes como algo muito ruim. Ambos tinham uma posição resignada em relação ao papel desempenhado pela mídia, que para eles apenas cumpria seu papel ao noticiar fatos de grande dramaticidade com o intuito de garantir audiência. Para contrabalançar essa lógica da mídia, Mendes e Proteção Privada tinham à disposição e utilizaram políticas de gerenciamento de crise cujo um dos focos era tentar minimizar o impacto da publicidade negativa que a cobertura da imprensa sobre os desvios de conduta trouxe às organizações. A eficiência dessa política pode ser uma das razões pela qual o nome Proteção Privada apareceu relativamente pouco na mídia digital: 102 citações, contra 10.204 do Banco Mendes.

Embora o Mendes tenha sido mais citado na imprensa do que a Proteção Privada, a cobertura da mídia após os desvios de conduta que ocorreram com os vigilantes alocados nesse cliente trouxe mais consequências para a empresa de segurança do que para o banco. Mas as consequências geradas não foram no sentido de fazer com que o sistema de controle interno dos vigilantes que atuavam nesse contrato se tornasse mais estruturado e sim no sentido de aumentar a prestação de contas da empresa. Segundo o vice-presidente da Proteção Privada, a divulgação do desvio de conduta de 2010 na qual um vigilante atirou e matou um cidadão após discussão na porta de segurança de uma agência do Mendes despertou a preocupação de diversos clientes que tinham contratado serviços de vigilância patrimonial armada. Preocupados com a possibilidade de que descontrole semelhante ao ocorrido no Mendes pudesse se repetir, esses clientes solicitaram esclarecimentos à Proteção Privada sobre a seleção e o treinamento dos vigilantes que trabalhavam com armas.

Essas descobertas sugerem que a mídia é um ator poderoso em termos de induzir as empresas de segurança a darem explicações e justificativas à população e, principalmente, aos seus clientes a respeito dos serviços de segurança prestados, mas com pouca capacidade de impor sanções reputacionais altas o suficiente para elevar o custo do desvio de conduta acima do custo necessário para que vigilantes sejam selecionados em processos mais rigorosos, supervisionados mais de perto, equipados com armas não-letais, treinados sobre como resolver conflitos na porta giratória, etc. Em outros termos, a mídia parece estar mais apta a cobrar informações e justificativas do setor de segurança privada do que aplicar sanções reputacionais capazes de alterar práticas institucionais e aumentar a probabilidade de que agentes de segurança privada sejam mais controlados internamente. Nos termos discutidos por Schedler (2004), a mídia exerce um tipo de *accountability* com mais capacidade de *answerability* do que de *enforcement*.

## **O controle externo via Judiciário**

As expectativas em relação ao controle judicial que atuou nos casos Mendes e Berguer também era a de que esse controle pudesse ter aumentado o custo de comportamentos conflitantes com princípios de relações públicas e direitos humanos, gerando assim condições para a constituição de sistemas de controle interno mais estruturados e comprometidos em obter comportamentos congruentes com esses princípios. Mas isso também não ocorreu.

O controle externo via judiciário ocorreu em duas situações distintas. No caso Mendes, o controle judicial ocorreu por meio de pedidos de indenização com valores elevados que foram movidos principalmente contra a Proteção Privada com o intuito de reparar danos graves ocasionados por desvios de conduta pouco freqüentes. O Mendes foi acionado judicialmente apenas num processo como co-réu. Todavia, segundo a advogada que representava a Proteção Privada nos processos analisados, havia acordo contratual entre as partes estipulando que, em caso de condenação para reparação de danos causados a pessoas vitimadas por vigilantes, as indenizações deveriam ser pagas pela Proteção Privada. Assim, embora o controle judicial tenha atuado sobre ambas as partes que compunham o contrato, ele não teve efeito sobre o Mendes. Ao transferir toda a responsabilidade de indenizar as vítimas à Proteção Privada, o arranjo contratual existente fez com que o controle judicial tivesse um impacto maior sobre a empresa de segurança do que o inicialmente imaginado. Todavia, esse impacto não foi forte o suficiente para induzir mudanças no sistema de controle interno dos vigilantes alocados na área de vigilância bancária. Uma explicação possível para isso é que os desvios de conduta graves que suscitam indenizações com valores elevados são pouco freqüentes e a responsabilização judicial em casos dessa natureza demasiadamente lenta. Apesar dos valores elevados envolvidos nos processos judiciais, na ausência de acordo entre as partes o trâmite processual até que saia uma condenação definitiva pode levar até uma década. Como a condenação demorará a ocorrer, a empresa tem a possibilidade de fazer caixa e absorver os custos das reparações sem maiores problemas. A ação do judiciário em casos de desvios de conduta como os ocorridos no Mendes também é limitada porque esses episódios são pouco freqüentes. Segundo o vice-presidente e a advogada responsável pela área civil da Proteção Privada, os dois episódios nos quais vigilantes da Proteção Privada que atuavam no Mendes atentaram contra a vida de clientes foram os únicos casos de desvios de conduta dessa natureza no período entre 2004 e 2011. Diante do caráter relativamente raro desses episódios, a visão dominante na alta cúpula da empresa era a de que desvios que resultam em crimes contra a vida e os processos judiciais que se seguem são infortúnios que não podem ser evitados por meio de mais investimento em seleção, treinamento, supervisão e criação de sistemas de alerta para a possibilidade de desvios.

O controle judicial que atuou sobre o caso Berguer também não foi capaz de produzir o resultado esperado, mas por razões distintas. A atuação do judiciário no caso Berguer teve características opostas ao do caso Mendes. A justiça não foi acionada diante de desvios de conduta pouco frequentes e sim para reparar danos alegados por funcionários da Berguer que eram submetidos diariamente a revistas invasivas executadas por vigilantes da Proteção Privada. Diferentemente do caso Mendes, nesse contrato todos os processos judiciais foram movidos contra o cliente e não contra a empresa de segurança. E não poderia ser diferente, pois a Proteção Privada fez constar em contrato e nos manuais de normas e procedimentos que a conduta de seus vigilantes apenas seguia determinação da Berguer. A justiça trabalhista também agiu com celeridade diante dos pedidos de indenização por danos morais provocados pelas revistas pessoais, mas posicionou-se de forma ambígua e, quando impôs condenações, arbitrou valores relativamente baixos. Até abril de 2012, dos sete pedidos de indenização feitos na justiça do trabalho, três haviam sido negados e arquivados, um havia sido negado em primeira instância e estava em recurso, e três tinham resultado em condenações. Neste último caso, os valores arbitrados pelos magistrados somavam quantias relativamente baixas. Os três processos que produziram condenações impuseram indenizações de primeira instância que somaram 36 mil reais, mas a Berguer recorreu e conseguiu reduzir os valores para 24.500 reais. Informações coletadas na Proteção Privada referentes às perdas experimentadas pela Berguer num único mês de 2011 mostram que essas quantias eram insuficientes para desestimular a empresa a abrir mão dos procedimentos de segurança invasivos aos quais recorria. Somente em novembro de 2011, a Berguer havia perdido cerca de 7 mil reais em furtos internos ocorridos nos seus Centros de Distribuição de mercadorias.

Essa realidade parece apontar para o fato de que abandonar a prática de revistas invasivas seria mais custoso para a Berguer do que assumir o risco de eventuais processos movidos por funcionários. Substituir as revista por métodos alternativos de prevenção de furtos também não estava nos planos da empresa, que entendia que a prática de revistas tais como as realizadas eram mais eficientes e baratas.

## **CONCLUSÃO**

Os resultados dos estudos de caso mostraram que a configuração dos sistemas de controle interno de empresas de segurança privada do Brasil é fortemente afetada pela ação dos clientes e em alguma medida da Polícia Federal, mas não pela ação do judiciário e da mídia. Quando clientes remuneram o contrato de prestação de serviços adequadamente e se interessam por condutas respeitadas, criam-se condições para a existência de sistemas de controle interno

estruturados e alinhados às regras públicas. O contrário também é verdade. Se os clientes não remunerarem o contrato adequadamente e desejarem comportamentos desviantes em relação às normas públicas, o resultado tenderá a ser um sistema de controle interno com baixo grau de estruturação e alinhamento. Diante dessas situações, a pesquisa mostrou que os controles externos provenientes do órgão regulador, do Judiciário e da mídia não eram capazes de atuar de forma corretiva. A análise sugere que o controle regulatório poderia ser efetivo caso normatizasse a interação dos vigilantes com o público e sancionasse as empresas e/ou clientes cujos vigilantes se desviassem das normas. Mas no Brasil isso ocorre apenas para o caso de revistas pessoais realizadas em agência bancárias. Para todas as demais circunstâncias de interação entre vigilantes e cidadãos, não há regulação e/ou sanções previstas em caso de desvios de conduta, limitando assim a efetividade do controle regulatório.

Esses achados contrariam as teses otimistas acerca do controle da segurança privada, presentes nos trabalhos de Stenning (2000) e Davis, Ortiz, Dadush, et al. (2003), e dão razão às visões pessimistas que têm argumentado que existe um déficit de governança e controle sobre as atividades de policiamento privado (Loader, 2000; Bayley and Shearing, 2001; Shearing and Wood, 2003a, 2003b; Burbidge, 2005; Zedner, 2006). No Brasil, para as situações nas quais os clientes não se interessam ou não oferecem condições para a existência de mecanismos de controle voltados à obtenção de condutas respeitadas, a pesquisa mostrou não haver controles externos capazes de atuar como última linha de defesa e correção de rumos. Vale notar que esses resultados são congruentes com os achados de diversas pesquisas sobre o controle da polícia, que mostram que os controles externos não são um meio suficiente para produzir alinhamento com a norma jurídica ou mesmo serviços de segurança de qualidade (Goldsmith, 1991; Reiss, 1992; Skolnick and Fyfe, 1994). Como notou Bayley (1985: 180), o principal valor dos controles externos talvez não seja instrumental e sim simbólico. Sua existência dá tranquilidade aos cidadãos de que existe alguém supervisionando o que ocorre e pronto para agir no caso dos valores policiais falharem. Os estudos de caso tratados nesse artigo mostram que este também é o caso para a segurança privada no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bayley D (1985) *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press.
- Bayley D and Shearing C (1996) The future of policing. *Law and society review*, 585–606.
- Bayley D and Shearing C (2001) The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda. Series: Research Report. *NCJ*, Available from: <https://www.ncjrs.gov/txtfiles1/nij/187083.txt> (accessed 25 June 2012).

- Burbidge S (2005) The governance deficit: Reflections on the future of public and private policing in Canada. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice/La Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, 47(1), 63–86.
- Button M (2007) Assessing the regulation of private security across Europe. *European Journal of Criminology*, 4(1), 109–128.
- Cukier W, Quigley T and Susla J (2003) Canadian regulation of private security in an international perspective. *International Journal of the Sociology of Law*, 31(3), 239–265.
- Cunningham W and Taylor T (1985) *The Hallcrest report: Private security and police in America*. Portland, Oregon, Chancellor Press, Available from: <http://www.getcited.org/pub/102477688> (accessed 25 June 2012).
- Davis R, Ortiz C, Dadush S, et al. (2003) The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City. *Policing and Society*, 13(2), 197–210.
- De Waard J (1999) The private security industry in international perspective. *European journal on criminal policy and research*, 7(2), 143–174.
- Goldsmith A (1991) *Complaints against the police: the trend to external review*. Clarendon Press.
- Johnston L (1992) *The Rebirth of Private Policing*. Routledge, Chapman and Hall, Incorporated.
- Jones T and Newburn T (1998) *Private security and public policing*. Clarendon Press Oxford.
- Jones T and Newburn T (2002) The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology*, 42(1), 129–146.
- Kakalik J and Wildhorn S (1971) *Private police in the United States: findings and recommendations*. Rand Corporation.
- Kempa M, Carrier R, Wood J, et al. (1999) Reflections of the Evolving Concept of Private Policing'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(2), 197–223.
- Loader I (2000) Plural policing and democratic governance. *Social and Legal Studies*, 9(3), 323–345.
- Lopes C (2011) Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40), 99–121.
- Merchant K and Van der Stede W (2007) *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Prentice Hall.
- Neto PM (1999) Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 129–148.
- O'Connor D, Lippert R, Spencer D, et al. (2008) Seeing private security like a state. *Criminology and Criminal Justice*, 8(2), 203–226.
- Prenzier T and Sarre R (1998) *Regulating private security in Australia*. Australian Institute of Criminology Canberra, Available from: <https://www.aic.gov.au/documents/C/2/C/%7BC2CBFAE4-C75E-4BA4-8F96-C06470F75BB6%7Dti98.pdf> (accessed 26 June 2012).
- Punch M (1983) *Control in the police organization*. MIT Press.
- Reiss AJ (1992) Police Organization in the Twentieth Century. In: *Modern Policing*, United States, Tonry, M. and Morris, N.
- Schedler A (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? *IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia*, Available from:

- [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005andcontext=andreas\\_schedler](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005andcontext=andreas_schedler) (accessed 26 June 2012).
- Shearing C and Stenning P (1981) Modern Private Security: Its Growth and Implications. *Crime and Justice*, 3, 193–245.
- Shearing C and Wood J (2003a) Governing security for common goods. *International Journal of the Sociology of Law*, 31(3), 205–225.
- Shearing C and Wood J (2003b) Nodal governance, democracy, and the new ‘denizens’. *Journal of Law and Society*, 30(3), 400–419.
- Skolnick J and Fyfe J (1994) *Above the law: Police and the excessive use of force*. Free Press.
- South N (1988) *Policing for profit: the private security sector*. Sage Publications Ltd.
- Stenning P (2000) Powers and accountability of private police. *European journal on criminal policy and research*, 8(3), 325–352.
- Yin R (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE.
- Zanetic A (2005) A questão da segurança privada: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Zedner L (2006) Liquid security Managing the market for crime control. *Criminology and Criminal Justice*, 6(3), 267–288.

## ANEXO

**Tabela 1: Informações dos contratos estudados**

	Banco Mendes*	Rede Berguer
Início do contrato	1980	2004
Nº de postos existentes no cliente*	1.031	47
Nº de postos sob contrato	414	37
Nº de profissionais contratados	959	69
Nº de profissionais por posto	2,32	1,86