O FUTURO SECURITÁRIO: A DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO PORTUGAL 2016
THE FUTURE OF SECURITY: THE PUBLIC-PRIVATE DICHOTOMY PORTUGAL 2016

Catarina Gonçalves

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Avenida de Berna, 26-C, 1069-061, Lisboa, Portugal.

IPRI- Instituto Português de Relações Internacionais, Rua de D. Estefânia, 195 - 5ºD, 1000-155, Lisboa, Portugal.

mcatarinafg@gmail.com

RESUMO

O conceito de segurança foi alvo de alterações ao longo dos últimos séculos, muito por força de alterações societárias ligadas ao desenvolvimento do Estado de Providência. Com o colapso deste, a segurança fica relegada para um segundo plano, tendo que ser encontradas soluções que sejam ao mesmo tempo legítimas, seguindo os pressupostos básicos de um Estado de direito social, e rentáveis, numa gestão de ordem custo-benefício. A aposta na segurança privada começa, então, a ganhar força podendo começar a levantar questões de legitimação da sua ação no espaço público. Aqui entram em consideração as questões de representação do poder estatal na manutenção da segurança, que tem que ser analisada em cooperação constante entre as forças de segurança, como força pública, e as entidades privadas que devem atuar pela prossecução do bem comum, debate também presente na realidade portuguesa. Torna-se, portanto, essencial uma análise holística de toda a problemática da segurança, tendo em conta que a liberdade que os cidadãos colocam nas mãos do Estado para garantir a sua segurança não pode ser posta em causa, nem secundarizada, por forma a rentabilizar uma área considerada como fundamental à vida em comunidade.

Palavras-chave: Segurança; Segurança Pública; Segurança Privada; Forças de Segurança; Estado.

ABSTRACT

The concept of security has been altered over the last few centuries, largely due to societal changes linked to the development of the State of Providence. With the collapse of the latter, security is relegated to the background, and solutions must be found that are both legitimate, following the basic assumptions of a social state of law, and cost-effective. The bet on private security then begins to gain strength and can begin to raise issues of legitimation of its action in the public space. Here the issues of representation of state power in the maintenance of security, which must be analyzed in constant cooperation between the security forces, as a public force, and the private entities that must act for the common good, also present in the Portuguese reality. A holistic analysis of the whole security problem is therefore essential, given that the freedom that citizens place in the hands of the state to ensure its security can not be called into question or subordinated in order to monetize an area considered fundamental to community life.

Keywords: Security; Public Security; Private Security; Security Forces; State.

1. Introdução

A presente reflexão pretende constituir-se como uma abordagem ao conceito de segurança na sua evolução histórica, tendo em conta qual a sua definição para os vários tipos de Estado que deram lugar ao atual Estado neoliberal.

Passaremos, então, a uma análise da relação entre Estado e segurança, sendo que o primeiro se constitui como garante do segundo, deixando os cidadãos parte da sua liberdade nas mãos do Estado, por forma a dar resposta às necessidades securitárias da sociedade. Aqui temos que ter em conta os conceitos de *governance* e ética que se tornam essenciais na ação estatal.

De seguida, referir-nos-emos aos conceitos de segurança pública e segurança privada, nomeadamente à evolução da última, e tendo sempre em conta as forças de aplicação dos dois tipos de segurança, em interligação constante na sociedade atual de um Estado de direito.

Ainda dentro deste ponto enquadraremos brevemente a realidade portuguesa em termos de aplicabilidade jurídica dos conceitos de segurança e segurança privada tal como plasmados na lei nacional.

Importa referir que com esta revisão pretendemos uma análise da evolução do objeto segurança nas sociedades modernas, com todas as implicações que a desistência de um Estado de Providência, com os ciclos de crises económicas cada vez menos espaçados, faz aparecer, levando à necessidade de criação de formas alternativas de resposta à satisfação das garantias, liberdades e direitos dos cidadãos.

2. Segurança: breves considerações

Temos, antes de mais, que começar por definir o conceito de segurança, que se irá constituir como a base de análise de todas as considerações que efetuarmos daqui para a frente.

O agrupamento do homem em sociedade surge da necessidade de segurança sentida pelo mesmo, e pela convicção de que a segurança não se obtém pela auto proteção mas pelo exercício de um poder externo. O que se verifica é a necessidade de projeção de um Estado monopolizador do poder coercivo. Estado e segurança estão, assim, intimamente ligados, sendo que o Estado nasce quando um grupo institucionaliza a sua própria proteção (General Loureiro dos Santos 2016).

Há alguns elementos evolutivos do conceito de segurança que podemos traçar, se tivermos em conta a sua origem, pelo menos mais marcada, no século XVIII e até aos dias de hoje.

Começamos pelo Estado Absoluto, em que a responsabilidade, pela segurança, residia totalmente no soberano, com uma dimensão fundamentalmente patrimonial. Passamos depois para um Estado Constitucional, no qual o Estado detém o monopólio da segurança, a proteção da vida e da propriedade, intervindo na conflitualidade interpessoal entre os particulares. Por fim, o Estado de Providência com a defesa dos direitos fundamentais e com os serviços públicos orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos (Davis A. Baldwin 1997, Xavier Merrien 1998, Samir Elhawary; Foresti, Marta; Pantuliano, Sara; Overseas Development Institute 2010).

É com este último que chegamos a uma definição de segurança como direito fundamental. Às liberdades, direitos, garantias, educação, saúde, veio somar-se a segurança enquanto valor em relação ao qual não bastam políticas reativas, mas é necessário encetar políticas proativas. O Estado de Providência levou os cidadãos a abandonarem a sua autoproteção mantendo-os na sua completa dependência, como meros consumidores de segurança passivos e apáticos (Davis A. Baldwin 1997, Xavier Merrien 1998).

Por este motivo, temos dificuldade em tomar consciência de que o Estado já não é o centro da autoridade soberana. Já não pode controlar os fluxos globais da riqueza, a moeda, o comércio internacional, a informação e tecnologia face à emergência pujante do individualismo, não estando em condições de encarar uma sociedade coletiva[1] (Luís Elias 2012).

Assim, a segurança é um conceito em redefinição. Segundo Nuno Severiano Teixeira (2006) podemos ter três polos de definição de segurança: interno-externo; estado-cidadão; público-privado, que apesar de não poderem ser analisados de forma individual e compartimenta-

[1] A globalização não aumentou apenas a intensidade das trocas e transações societais transfronteiriças positivas, mas também permite a transação de riscos e ameaças. O Estado é por vezes demasiado grande para responder aos problemas locais e demasiado pequeno para responder aos desafios globais. Face às novas ameaças e riscos, o Estado, na sua definição atual, já não consegue responder de forma eficiente e célere a tais desafios, o que acaba por afetar o próprio significado de segurança. Temos que ter em conta alguns desafios que se colocam ao conceito de segurança como a criminalidade organizada, terrorismo, pequena e média criminalidade e poderes supra e infra nacionais, em que o Estado tem o monopólio de segurança (Luís Elias 2012)

da, nos iremos focar de forma mais preemente no último polo. Na mesma linha, Cândido da Agra (2007) defende uma redefinição das políticas de prevenção e de segurança por parte dos Estados, bem como um desenvolvimento do mercado privado de segurança, havendo uma tendência para a auto-organização securitária dos cidadãos.

Podemos, então, referir três modelos, em que a segurança é vista de forma diferenciada, assumindo o Estado um papel distinto em cada um deles.

Um modelo supranacional que contempla uma visão flexível e interdependente das questões relacionadas com a segurança, numa lógica supra nacional. As atuais instituições políticas e sociais construídas. para administrar crises nacionais, não estão equipadas com instrumentos eficazes para solucionar este tipo de perigos, que apenas poderão ser resolvidos por meio da cooperação internacional (José Braz 2010, Peter Kratcoski 2010).

Um modelo infra nacional no qual a segurança representa um fator fundamental para a vida em sociedade. Nas sociedades modernas a segurança, categorizada como um problema social, é monopolizada pelo Estado, sendo que há cada vez mais a criação de um fosso entre a ação dos poderes públicos e as expetativas dos cidadãos. A aproximação do bem segurança aos cidadãos é essencial, sendo que para isso podemos considerar o processo de descentralização, essencialmente encabeçado pela figura administrativa do município, polícias municipais, contratos locais de segurança, conselhos municipais de segurança e policiamentos de proximidade (P. Robert 2002).

Por fim, a questão da iniciativa privada, que é o que nos interessa desenvolver na dicotomia segurança pública-segurança privada. Aqui verificamos o surgimento de medidas de autoproteção de dois níveis: a autoproteção individual, que alimenta uma importante indústria de segurança associada à prevenção situacional, e a autoproteção coletiva, que se manifesta pela organização de milícias populares contra, por exemplo, os traficantes de droga (Cândido Agra; Quintas, Jorge; Fonseca, Ernesto 2001).

Neste sentido, podemos fazer uma distinção entre agentes de segurança pública, por referência aos agentes de segurança empregados diretamente pelos governos nacionais ou locais e regulados somente por eles, e segurança privada, para agentes empregados por empresas provedoras de serviços de segurança mediante o contacto com terceiros (Amadeu Recasens i Brunet 1989).

Assistimos já à privatização[2] de alguns setores da área da segurança, como será o caso do controlo de bagagens em aeroportos, a segurança interior de recintos desportivos, a gestão e sancionamento de estacionamento automóvel, empresas de recolha de *intelligence* e ações táticas em cenário de conflito, entre outras.

3. Relação Estado-Segurança

Se tradicionalmente o Estado era o único responsável pela produção de segurança, porque era o único detentor dos meios e da organização para essa atividade, hoje, apesar do Estado manter a sua centralidade, um conjunto de novos atores atuam de forma subsidiária e complementar. A segurança exige hoje em dia uma coprodução envolvendo vários parceiros institucionais públicos e privados, individuais e coletivos. Trata-se de uma nova dinâmica que põe em

[2] Aquando da opção por esta escolha podem estar em causa alguns fatores de risco que têm que ser considerados. A existência de prestação de serviços de segurança fora das condições de regulação, o que constitui um exercício ilegal de segurança privada. A emergência de prestação de serviços de segurança por pressão do respetivo mercado, em áreas ainda não reguladas, importando criar as condições legais para o efetivo contrato regulação. A emergência de situações de formação profissional fora das condições legais têm sido detetadas em ações de fiscalização, o que constitui um importante fator de risco, quer para os respetivos profissionais do setor, quer para os clientes de serviços de segurança privada. O aumento de situações de violência física denunciadas em que o suspeito é identificado ou descrito como presumível agente de segurança. E, por fim, podemos ainda falar da concorrência desleal por empresas de segurança em incumprimento das respetivas obrigações fiscais relativas à segurança social ou aos direitos laborais (Joan Subirats; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic 2008, José Braz 2010).

causa o monopólio que o Estado tradicionalmente tinha nesta área de soberania. No entanto, coloca-se aqui o problema do princípio da equidade no direito à segurança e de défices de coordenação face ao elevado número de coprodução de segurança (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Joan Subirats; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic 2008).

É neste sentido que nos devemos referir aos conceitos de ética e *governance* que se tornam imprescindíveis na ação concertada do Estado de direito, e na aplicação dos pressupostos securitários que devem reger a sociedade.

A ética pode ser entendida como o estudo da moral, se a definirmos como um campo de atividade filosófica, e aí mais abstrato, ou como um conjunto de princípios morais ou standards, neste caso mais concretos e com maior aplicabilidade ao problema em causa. O conceito de ética remete-nos, de uma forma simplista, para os princípios básicos que devem reger um governo, para a boa conduta das suas obrigações. Ética liga-se, então, com ações, num campo mais concreto de atuação, tendo em conta as caraterísticas do espaço social em que os atores se inserem, o que num contexto governativo não é algo novo (Michelle Cini; Solórzano Borragán, Nieves Pérez 2011).

Num contexto público, e segundo Bossaert e Demmke (2005), a ética aborda questões como a corrupção, suborno, fraude e conflitos tanto de interesse público como privado, que se ligam com valores democráticos, administrativos, judiciais, económicos, profissionais e individuais (Michelle Cini; Solórzano Borragán, Nieves Pérez 2011).

Governance, por outro lado*,* implica que o processo de governar atravesse as esferas pública e privada, incorporando uma gama mais ampla de atores (Michelle Cini; Solórzano Borragán, Nieves Pérez 2011).

A *governance* preocupa-se em obter um balanço entre os objetivos económicos e sociais e os objetivos individuais e da sociedade. A matriz da *governance* existe para encorajar o uso eficiente de recursos e igualmente para exigir a responsabilização pelo modo como esses recursos são usados. O objetivo é alinhar o mais próximo possível os interesses dos indivíduos, das corporações e da sociedade (Sofia Santos; Barbosa, Pedro; Sustainability Investing 2007).

Neste patamar, o conceito de *governance* pública levanta um conjunto diferente de perguntas: quem tem o direito de fazer e influenciar as decisões na esfera pública; que princípios devem ser seguidos na tomada de decisões na esfera pública; e como podemos assegurar que atividades coletivas no resultado da esfera pública estão a ter prioridade na melhoria do bem-estar para as partes interessadas (Tony Bovaird; Loffler, Elke 2009).

Há uma concordância relativamente à construção de um sistema composto por pessoas, processos e políticas que permita atingir uma utilização eficiente dos recursos, uma responsabilização dos órgãos de administração, o alinhamento dos interesses do Estado com os interesses dos cidadãos, uma conduta responsável e ética, agindo com transparência perante todas as partes interessadas (Sofia Santos; Barbosa, Pedro; Sustainability Investing 2007).

A razão pela qual os modelos de *governance* são importantes está relacionada com a possibilidade de existir informação assimétrica entre os responsáveis políticos e os grupos societários específicos, sendo que em termos académicos esta questão é conhecida como a Teoria do Agente e do Principal. Esta teoria foca-se no facto de poderem existir interesses diferentes por parte dos detentores políticos, devido à existência de informação assimétrica entre o Principal (aquele a quem as ações se destinam) e o Agente (o representante do Principal) (Sofia Santos; Barbosa, Pedro; Sustainability Investing 2007). No século XXI a Teoria do Principal e do Agente ganhou uma especial atenção nos assuntos de *governance*, uma vez que, este início de século foi marcado por escândalos financeiros muito associados a questões de responsabilização, transparência e, consequentemente, *governance* (Sofia Santos; Barbosa, Pedro; Sustainability Investing 2007).

Não é surpresa que não haja uma decisão consensual face ao que se estabelece como sendo boas práticas de *governance.* Tendo em conta a realidade do país que consideramos o sucesso de modelos semelhantes pode divergir. Há um enquadramento cultural e social que tem que ser tido em conta, mesmo num patamar de expectabilidade, numa linha gradual, que pode

levar a diferentes evoluções na forma como a gestão de determinada política é efetuada (Sofia Santos; Barbosa, Pedro; Sustainability Investing 2007).

Normativamente falando, *governance e* ética são aspirações que pressupõem que o processo de governar atenda a determinados padrões. A maneira pela qual os decisores políticos regulam, incentivam, acompanham e fazem cumprir as normas específicas de comportamento no serviço público, ou seja, deveríamos estar perante o compromisso de garantia dos princípios éticos no governo e os processos e procedimentos, culturas e valores que garantem a sua realização (Mateus Bertoncini; Kloss, Ricardo 2012).

A *governance,* em conjunto com princípios éticos, fornece um ponto de partida para analisar a forma como as organizações públicas e os decisores políticos estão a gerir o comportamento das pessoas envolvidas no processo de formulação de políticas públicas, com o objetivo de melhorar a vida política (Daniel Naurin 2008).

A violência é algo estrutural a todas as sociedades, sendo que também a sua ameaça causa medo. Para proteger a sociedade desse medo aparecia o poder, poder esse com tendência a causar domínio. É a partir daqui que se cria a espiral violência-medo, medo-poder, poder-domínio, produzindo este domínio ainda mais violência (Joan Subirats; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic 2008, Luís Elias 2012).

Neste sentido, o conceito de segurança poder-se-ia equiparar a um equilíbrio entre limiares, numa ideia de relação entre ordem e segurança. A manutenção da segurança nesses mesmos limiares faria com que a vida em sociedade fosse possível.

O modelo de conveniência social[3] insere-se numa cultura específica, sendo que a civilização vai criar formas próprias de poder, no fundo, um modelo político. É este modelo que temos que considerar quando fazemos uma análise da evolução do conceito de segurança, nomeadamente do seu desenvolvimento público e privado, sendo que neste caso é importante uma referência à crise do Estado social, que comporta mudanças na política, mentalidade social e nas questões de segurança (Xavier Merrien 1998, Joan Subirats; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic 2008).

Colocam-se aqui três problemas e limites estruturais. O crescimento económico, em que à medida que aumenta a riqueza aumentam os meios para proteger e aumenta a exigência ao Estado por segurança. Uma baixa de demografia, com um aumento da imigração, havendo um choque que provoca problemas de segurança, racismo e xenofobia. Por fim, um excesso de burocratização, necessária para dar resposta às estruturas criadas para manter os limiares de segurança solicitados pelos população e pela estrutura estatal (Amadeu Recasens i Brunet 2007).

O Estado social tem os seus próprios limites, e são esses limites que levam à criação de estruturas exógenas ao Estado. Aqui se encontra a questão da segurança que é um elemento base assegurado pelo Estado, mas uma parte da segurança tem que ser procurada pelos cidadãos junto de empresas privadas. Estamos numa lógica puramente capitalista em que quem tem mais bens tem que os proteger e por isso pagar por esse serviço (Amadeu Recasens i Brunet 2007).

Nesta lógica a parte mais rentável da segurança vai para o privado, uma vez que as empresas de segurança têm que se mostrar rentáveis para prosseguir com os seus serviços. O Esta-

[3] Estamos a viver a passagem, em termos sucessivos, duma crise do Estado de direito para governos de espírito neoliberal, uma vez que estamos a voltar às medidas do capitalismo em que os mercados se podem regular sozinhos. Com a diminuição constante do intervalo entre crises económicas cria-se um sentimento de insegurança geral. A nossa perceção de segurança não aumenta pois a insegurança perante o crime é a insegurança mais simbólica. Em situações de crise a insegurança tem um papel simbólico, havendo limites à função redistributiva do Estado. A crise é praticamente a crise do Estado social, com uma crise de redistribuição das taxas. O Estado social cai sozinho, precisa cada vez mais de intervenção, na medida em que as desigualdades sociais estão a crescer e o Estado para regular as diferenças tem que ser mais intervencionista, o que significa mais estruturação para o Estado e portanto mais democracia. Se o Estado oferece mais serviços, os cidadãos aceitam-nos, mas querem ainda mais. A grande questão aqui é qual o limite estrutural (Xavier Merrien 1998, Cândido Agra; Quintas, Jorge; Fonseca, Ernesto 2001)

do vai por conseguinte ficar com a parte da segurança que cria mais perdas, fazendo com que tenha mais défices.

Coloca-se aqui uma crise de legitimidade que tem que ser resolvida para o bom entendimento da segurança como um bem social indispensável à vida em comunidade.

O neoliberalismo diz-nos que o Estado não pode competir com propostas do privado, facto que levou a uma autodestruição do Estado social. O Estado ao ficar limitado às suas fronteiras não consegue ser suficientemente competitivo e, portanto, não consegue chegar a situações financeiramente rentáveis para dar resposta às necessidades securitárias da população. Na área da segurança teremos seguramente que estar numa situação de constante competição com o setor privado. Aqui surgem várias teorias face ao futuro dos Estados, que cada vez mais têm uma dificuldade de imposição face ao setor económico, sendo que não iremos explorar essas teorias e tentaremos focar a nossa análise na passagem da segurança para o setor privado (P. Robert 2002, Luigi Ferrajoli; Trotta 2003).

4. Segurança Pública e Segurança Privada

Temos vindo a falar da evolução do conceito de segurança, enquanto parte integrante das obrigações de proteção estadual. No entanto, e como também já vimos o Estado consegue cada vez menos dar resposta às necessidades securitárias da população, abrindo por isso mão da privatização dos serviços. Iremos, portanto, abordar a criação da segurança privada e o seu desenvolvimento.

A segurança privada remonta a tempos medievais em que os senhores feudais possuíam exércitos próprios, com o objetivo de se protegerem contra as ameaças da época. No entanto, é fundamentalmente a partir do final da II Guerra Mundial que o negócio da segurança privada começa a se desenvolver, uma vez que o Estado não consegue fazer face a todas as solicitações, verificando-se um aumento da insegurança dos cidadãos e das comunidades (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky, Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

Aliás, na atualidade, um dos fatores que tem levado ao aumento da intervenção da segurança privada é a busca incessante pela atividade preventiva desenvolvida quer por parte dos consumidores privados, quer por parte de entidades e organismos públicos. A esta procura constante de formas alternativas de segurança junta-se a falta de confiança e até de legitimidade nas forças de segurança, bem como uma nova visão de propriedade privada de acesso livre ou condicionado ao público, e onde confluem um grande número de pessoas, que leva ao despoletar do sentimento de insegurança (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky, Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

O setor privado pode desempenhar um papel importante nesta área, quer se trate da produção de bens, quer da prestação de serviços, sem que isso signifique uma atitude de afastamento pura e simples do Estado. Significa isto que há uma delegação de determinadas funções nos privados, criando-se, ao mesmo tempo, mecanismos que permitem ao Estado promover o necessário controlo das atividades por aqueles desenvolvidas, procedimento comummente designado por regulação pública (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky, Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

Embora não sejam totalmente claros os fatores que atuaram como determinantes para o processo de expansão dos serviços de segurança privada, podem-se destacar, nas sociedades atuais, o incentivo governamental à participação desse mercado no desempenho de funções de segurança específicas e na complementaridade às funções estatais de proteção, bem como a maior participação do setor privado, que atua em esferas que eram tradicionalmente ocupadas por actores do Estado, facto decorrente do processo de globalização das atividades económicas (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky,

Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

Decorrendo destes fatores os serviços de segurança privada expandiram-se aceleradamente, transformação que foi acompanhada por novas mudanças nas conceções existentes acerca do setor, e que tornaram possível a integração, na esfera da segurança, entre as forças públicas e privadas, em contraponto às conceções em voga que alimentavam grandes receios acerca das polícias corporativas (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky, Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

A legitimidade de atuação das forças de segurança privada deve ser compreendida a partir de duas vertentes complementares essenciais. Uma vertente a que se poderia chamar de "autoridade moral", que deriva essencialmente da autoridade que os particulares têm para defender as suas propriedades. Autoridade essa que é delegada na segurança privada. E a vertente da "autoridade formal", que deriva das competências atribuídas por lei a essa atividade. Assim, a legitimidade da segurança privada acaba por assentar numa espécie de delegação de autoridade, onde o proprietário delega o poder legítimo que detém sobre a sua propriedade para que os agentes particulares de segurança o exerçam (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky, Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

No desenvolvimento de atividades de prevenção, a segurança privada aplica algumas sanções, entre as quais as mais presentes são o impedimento à entrada de desconhecidos em propriedade particular e o procedimento das revistas e requisição de documentos. O conjunto dessas caraterísticas, aliados à circunscrição jurídica específica dos espaços policiados privadamente constituem o campo de atuação a ser explorado com relação a esses serviços. É este campo de atuação que é capaz de produzir mudanças na atividade de policiamento, seja na sua atuação específica, seja na sua inter-relação com as forças públicas, e que se ampara e ganha existência através da autorização e da lógica do contrato privado (Sorrel Wildhorn 1975, Don Robertson 1998, André Zanetic 2009, Kevin Strom; Berzofsky, Marcus; Shook-Sa, Bonnie; Barrick, Kelle; Daye, Crystal; Horstmann, Nicole; Kinsey, Susan 2010, Mitch Pearson-Goff; Herrington, Victoria 2013).

Esta proliferação e complexificação do campo da segurança privada e as suas relações com os diversos corpos e agentes da sociedade fez também com que ela passasse, nas últimas décadas, a ser considerada como um aspeto relevante do campo das políticas públicas, recorrendo-se, por isso, à sua regulação, como verificaremos com a apresentação da realidade portuguesa.

Importa, com isto, referirmo-nos aos conceitos de forças de segurança públicas e de forças de segurança privada na interligação de atuação face à implementação das questões de segurança, avaliando a legitimidade social e estatal de ambas.

As forças de segurança constitui-se como uma resposta institucional na relação norma e desvio, sendo a principal instância de controlo.

Ao longo do tempo quando nos referimos ao objeto polícia[4][5] há uma série de considerações que têm que ser tidas em conta, uma vez que já não temos uma única polícia, tendo que ser tidos em conta os seus objetivos e o papel primordial que desempenha na manutenção da ordem pública. Não iremos entrar aqui em considerações de ordem etimológica do conceito de polícia,

[4] Recorreremos ao termo polícia na explicitação da contextualização da atividade policial.

[5] Esta gera uma perceção social de estabilidade, uma ideia de permanência inalterada, que leva a uma visão da sua instituição como parte integrante do entorno social. Assim é indispensável um distanciamento destas ideias para a análise correta do objeto polícia, sendo inegável a necessidade de delimitação do conceito, por forma a uniformizar os vários pontos de vista que poderão surgir (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010)

sendo que este ponto se enquadra na definição de polícia como força pública de manutenção da ordem, com legitimidade concedida para tal (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010).

O conceito de polícia é uma realidade complexa, sendo que é um objeto repleto de antinomias ou discordâncias, que não podem ser totalmente resolvidas. Por um lado, opera com base na legitimidade, no consentimento e na confiança, por oposição a um "*dark side*" que opera segundo regras de hostilidade e suspeição quanto à legitimidade da sua atuação. No fundo, podemos referir que a polícia é uma corporação encarregue de fazer observar as leis concernentes à ordem pública (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010).

Embora seja razoável admitir-se que as atividades relacionadas com o crime sejam geralmente vistas como prioritárias, quer do ponto de vista do cidadão, quer das polícias, a verdade é que a explicação das suas funções terá que radicar naquilo que ela coloca ao dispor da sociedade, fazendo ainda notar que os serviços policiais são requisitados sempre que há motivos ligados à sua existência. O objeto polícia contém em si mesmo uma função simbólica que expressa a sua luta contra o crime, e uma função real que consiste em atuar como mecanismo de controlo e regulação social (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010).

Como teoriza Kelling (2001) a complexidade do trabalho policial tem duas dimensões que importa considerar. A primeira liga-se com a complexidade das situações e dos problemas com que é confrontada, sendo que as solicitações são bastante díspares na sua natureza. Por outro lado, a complexidade de respostas a essas situações, havendo uma falta de suporte legal ao nível de medidas que lhe permita dar cumprimento, pelo menos de forma eficaz, à sua missão.

O trabalho policial é extremamente complexo e a discricionariedade é um fator imprescindível da atuação policial, desde logo porque é inultrapassável o facto do elemento que desenvolve a sua atuação desempenhe a sua missão de acordo com a interpretação pessoal que faz do próprio contexto (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010).

Adotaremos aqui uma análise funcional do que é a polícia, sendo que esta se constituiria como universal, uma vez que em toda a coletividade humana existiu a vigilância de uns indivíduos sobre os outros. Teríamos uma separação entre sociedade e polícia, resultando a última da primeira, como vemos até na obra de Rousseau aquando da sua definição de contrato social, em que os cidadãos colocariam parte da sua liberdade nas mãos do Estado, por forma a que este assegurasse a manutenção da vida em sociedade, com uma base securitária, daí o surgimento da instituição policial como dependência direta estatal, como já referimos anteriormente (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010).

No fundo, podemos dizer que a polícia é uma instância de controlo virada para a aplicação da lei e manutenção da ordem, que desempenha a sua atividade no estrito cumprimento da lei, estando a sua atividade sujeita a fiscalização por parte de entidades judiciais. De um ponto de vista mais sociológico a polícia constitui-se como o símbolo mais visível do sistema formal de controlo e o mais presente no quotidiano dos cidadãos. A sua atuação inicial processa-se à margem dos demais intervenientes processuais condicionando as decisões futuras dos mesmos. A polícia é um *first line enforcer* da lei criminal, tendo um papel determinante no processo de seleção (Amadeu Recasens i Brunet 1989, Pedro Clemente 2010).

Conclui-se que o objeto polícia deve ser visto como um sistema multifacetado e polivalente cujas funções devem ser analisadas à luz do Estado de direito em que se insere.

Neste sentido é importante observarmos a dificuldade existente na delimitação das forças públicas e das forças privadas, que não se relaciona apenas com uma distinção em termos de natureza, mas também em termos de *status* e das práticas a desenvolver.

Há quem entenda que esta discussão deve passar pela questão de se o organismo que estamos a considerar tem poder de polícia, no fundo poder de deter.

Outro ponto é que muitos organismos públicos que não pertencem às agências policiais exercem plenamente as funções policiais, como é o caso da segurança feita em edifícios públicos, transportes público, em praças e parques, universidades, linhas ferroviárias e estações portuárias. Estes agentes usam o título de "polícia" e têm o poder de deter. Na realidade, apesar de não serem parte do corpo policial e não terem as mesmas responsabilidades, atribuições e treino

que os policias, esses profissionais são pagos pelo Estado e desenvolvem funções que por vezes muito se aproxima das desempenhadas pelos órgãos de polícia, aproximando-se também da questão da segurança privada (C. Shearing; Stenning, P.; Addario, S. 1985, P. Stenning 2000, A. Singh 2005).

Concomitantemente, as diferenças encontradas nos diversos sistemas de segurança a nível mundial dão margem à existência de uma grande flexibilidade de situações, tendo em conta diversos modelos de policiamento, com cooperações entre público e privado.

Infelizmente a distinção torna-se pouco clara nas situações de atuação do setor privado de segurança, sobretudo em setores de grande contacto com o público. As próprias caraterísticas dos agentes de segurança privada, que atuam muitas vezes com uniformes semelhantes aos dos agentes públicos, pode confundir a população em relação à autoridade que eles de fato representam. Por outro lado, é justamente essa semelhança em termos de uniforme e outras caraterísticas relativas aos aparatos que utilizam que lhes conferem maior eficácia em seu papel preventivo e atuação enquanto agente de proteção (C. Shearing; Stenning, P.; Addario, S. 1985, P. Stenning 2000, A. Singh 2005).

O processo de transformação do campo das atividades de policiamento carateriza-se por uma tensão na ampliação da esfera de ação dos agentes privados sobre a polícia pública, que contribui para a dificuldade na identificação do estatuto dos policias, dificuldade que na prática é vivenciada pelos agentes de policiamento de ambos os grupos, com os policias a constarem uma intervenção privada cada vez mais vincada numa esfera de competência exclusiva do setor público (C. Shearing; Stenning, P.; Addario, S. 1985, P. Stenning 2000, A. Singh 2005).

Apesar dessas dificuldades em se estabelecer o papel de cada uma das forças e dos conflitos latentes presentes nesta relação, os indícios existentes mostram haver espaço para uma boa margem de compreensão das forças públicas de segurança com relação ao trabalho desempenhado pela segurança privada.

A realidade portuguesa

Neste ponto, e como já enunciámos as principais evoluções do conceito de segurança e a sua ligação ao Estado de direito, apenas iremos focar os principais documentos que regulam a atividade de segurança privada em Portugal, uma vez que o nosso país não é exceção na complementaridade entre forças públicas e privadas para a prossecução de um Estado securitário.

Desde logo temos que referir o artº. 9º da CRP[6] (Constituição da República Portuguesa) que define quais as obrigações que devem ser garantidas por parte do Estado Português, nomeadamente os direitos e garantias fundamentais, no qual indubitavelmente se insere o direito à segurança. O documento com maior soberania no nosso país prevê logo que a questão da segurança seja realizada pelo Estado, colocando-se aqui a primeira questão de se efetivamente a segurança poderá ser delegada em mãos de terceiros.

Por outro lado, o documento a nível nacional mais importante na área da segurança é a LSI (Lei de Segurança Interna), que apesar de na sua formulação definir o que é a segurança

[6] Artigo 9.º Tarefas fundamentais do Estado - São tarefas fundamentais do Estado: b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais (…)

interna (artº.1, nº1[7]), depreende-se que esta é a segurança pública, exercida com base no cumprimento dos pressupostos elencados na CRP.

Ainda neste documento, mas agora no artº. 25º, nº 1,2 e 3[8] vêm definidas quais as forças e serviços de segurança do Estado e que podem desempenhar funções de segurança pública. No entanto, não vêm aqui definidas competências para as forças de segurança privada, que se encontram dependentes de legislação avulsa sobre a matéria.

Isto no que concerne segurança pública. No que toca à segurança privada a mesma começou a ser legislada no nosso país em 1986, com o Decreto Lei nº 282, de 1986, que define os termos em que a atividade privada nesta área pode ser exercida, nomeadamente quais as autorizações a que estas forças ficam dependentes, os deveres a que têm que obedecer, bem como a fiscalização da sua atividade.

Com o Europeu de 2004, e com todas as dificuldades em termos de segurança que um evento dessa magnitude comporta é aprovado o Decreto Lei nº 35 de 2004, que é ainda hoje a lei que regula a atividade de segurança privada em Portugal. Aqui define-se o que é a segurança privada, nomeadamente no artº. 1º, nº3, al. a e b[9], bem como os serviços que lhe estão adjacentes. Apesar desta lei ter sido revogada em 2013, os seus princípios básicos continuam a fazer-se sentir, sendo que são ampliadas as regras de exercício da atividade de segurança privada.

Podemos ainda referir, de forma complementar, o Decreto Lei nº 135 de 1999, que preconiza uma complementaridade do setor público, privado e social, o que demonstra de forma inegável a necessidade de conjugação de ambos os setores para uma intervenção concertada e focada nas questões securitárias.

3. Conclusão

Podemos concluir que a violência é algo inerente à sociedade, sendo que os privados sempre detiveram uma parte dessa mesma violência, por forma a garantirem a sua proteção. No entanto, com o desenvolvimento do conceito de Estado e com a sua evolução constante, até ao que conhecemos hoje como Estado de direito social, o direito, e sobretudo, dever de proteção passou a ser responsabilidade estatal, sendo que os próprios cidadãos abdicam de parte da sua liberdade, tal como expressava Rousseau, na sua conceção de contrato social, na garantia de cumprimento da manutenção da segurança dentro dos limiares de coordenação e cooperação social.

No entanto, verificam-se níveis cada vez maiores de recurso à segurança privada, sendo que os agentes a operar neste âmbito ultrapassam já os agentes públicos.

---

[7] Artigo 1º Definição e fins da segurança interna- 1. A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (…)

[8] Artigo 25º Forças e serviços de segurança- 1. As forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna; 2. Exercem funções de segurança interna: a) A Guarda Nacional Republicana; b) A Polícia de Segurança Pública; c) A Polícia Judiciária; d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e) O Serviço de Informações de Segurança; 3. Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação: a) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; b) Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica (…)

[9] Artigo 1.º (…) 3. Para efeitos do presente diploma, considera-se atividade de segurança privada: a) A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes; b) A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes.

Devemos, por isso, focar a nossa atenção no vértice do controlo do triângulo norma-desvio-controlo. A existência de uma norma e do poder legislativo pressupõe a existência de uma forma de aplicação da lei, e por conseguinte uma força de controlo das ações desviantes que possam vir a ser cometidas no âmbito societário.

A grande questão que se coloca neste ponto é a legitimidade dos agentes privados em obedecer à norma e sobretudo de a fazer cumprir. Sabemos que esta é a função dos agentes públicos, nomeadamente da polícia que referimos no decorrer do texto. Este é o propósito da sua criação e portanto fica legitimada a sua atuação por forma a manter o seu estatuto de órgão de controlo social.

Na questão privada não está somente em causa o cumprimento de um sistema de controlo social, mas sim interesses encobertos que podem minar os objetivos e toda a ação que é interposta no espaço público.

Podemos ainda colocar a dúvida se a segurança não estará em vias de se tornar mais um bem que se compra, estando só disponível para um setor privilegiado da população, facto que, pelo menos segundo a Constituição da República Portuguesa, vai contra os direitos, liberdades e garantias de qualquer cidadão nacional, devendo por isso ser salvaguardada pelo Estado.

Devemos, então, quando falamos em segurança, pensar nas questões chave a que devemos dar resposta, por forma a perceber a atuação legitimada das forças de segurança. Segurança para quem, por forma a garantir que valores, de que ameaças, com que meios, e com que custos, são as respostas fundamentais que devemos ter em conta quando pensamos em segurança, sobretudo nesta dicotomia público privado.

Nem toda a segurança está legitimada, sendo que podemos incorrer num excesso securitário se pensarmos que podemos usar todo o tipo de forças, privadas e públicas, para a sua obtenção. Uma inserção temporal das problemáticas e riscos é essencial para tomar decisões conscientes e coordenadas, na medida da definição do tipo de força a empregar.

É nossa convicção de que apesar dos problemas do Estado de direito social, e da crescente necessidade de encontrar alternativas de ação menos dispendiosas, uma privatização crescente do setor de segurança não é a resposta adequada, pelo menos não no espaço público. As forças de segurança privada devem sim ser usadas por forma a rentabilizar a ação estatal, numa lógica de minimização dos gastos com as entidades privadas, que apesar da sua inserção no meio social não podem estar totalmente dependentes da ação do Estado.

Assim sendo, é necessário encetar esforços de coordenação entre os dois tipos de forças de segurança, por forma à obtenção de um fim comum de manutenção dos limiares de segurança sociais em níveis adequados ao bom desenvolvimento da vida em comunidade.

Referências

Constituição da República Portuguesa.
Decreto Lei nº35 de 2004.
Decreto Lei nº135 de 1999.
Decreto Lei nº282 de 1986.
Lei de Segurança Interna.
Lei nº34 de 2013.
Agra, C. (2007). Podemos medir a criminalidade? Congresso da Cidadania, Separata inovação poder e desenvolvimento.
Agra, C., J. Quintas and E. Fonseca (2001). "De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas portugais." Déviance et Société **25**(4).
Baldwin, D. A. (1997). "The concept of security." Review of International Studies **23**: 5-26.
Bertoncini, M. and R. Kloss (2012). "A ética empresarial e o combate à corrupção transnacional." Estudos Jurídicos **17**: 221-236.
Bossaert, D. and C. Demmke (2005). Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States. E. I. o. P. Administration. Maastricht.
Bovaird, T. and E. Loffler (2009). Public Management and Governance.
Braz, J. (2010). Investigação Criminal: Os desafios da nova criminalidade. Coimbra, Almedina.

Brunet, A. R. i. (1989). "Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social." Universitat de Barcelona.
Brunet, A. R. i. (2007). La seguridad y sus políticas, Atelier.
Cini, M. and N. P. Solórzano Borragán (2011). Ethical Governance and Lobbying in the EU institutions. European Union Studies Association (EUSA) Conference. Boston.
Clemente, P. (2010). "Polícia e Segurança-Breves Notas." Política Internacional e Segurança **4**.
Elhawary, S., M. Foresti and S. Pantuliano (2010). Development, Security and Trasitions in Fragile States. O. D. Institute.
Elias, L. (2012). "Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada." Observatório Político **11**.
Ferrajoli, L. (2003). Pasado y Futuro del Estado de Derecho. Neoconstitucionalismo(s). Trotta. Madrid.
Kelling, G. and W. Sousa (2001). "Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms." Civic Report **22**.
Kratcoski, P. (2010). "Police without boarders." Overview, USA.
Merrien, X. (1998). "De la Governance et des états-providence contemporains." Revue internationale de sciences sociales **155**.
Naurin, D. (2008). Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union. Institute for Advanced Studies Department of Political Science.
Pearson-Goff, M. and V. Herrington (2013). "Public-Private Policing: Exploring New Security Frontiers." Australian Institute of Police Management.
Robert, P. (2002). "O cidadão, o crime e o estado." Lisboa: Notícias editorial.
Robertson, D. (1998). Public and Private Policing: Issues and Options for Collaboration within Australia. Partnerships in Crime Prevention. Institute of Criminology and the National Campaign Against Violence and Crime.
Santos, G. L. d. (2016). A Guerra no Meio de Nós, Clube de Autor.
Santos, S. and P. Barbosa (2007). Sustainable Governance: Empresas Portuguesas no Contexto Internacional. S. Investing.
Shearing, C., P. Stenning and S. Addario (1985). "Public perceptions of private security." Canadian Police College Journal **9**.
Singh, A. (2005). "Private security and crime control." Theoretical Criminology **9**.
Stenning, P. (2000). "Powers and accountability of private police." European Journal on Criminal Policy and Research **8**.
Strom, K., M. Berzofsky, B. Shook-Sa, K. Barrick, C. Daye, N. Horstmann and S. Kinsey (2010). "The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward."
Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue and F. Varonne (2008). Análisis y gestión de políticas públicas.
Teixeira, N. S. (2006). "Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna." Instituto Português de Relações Internacionais.
Wildhorn, S. (1975). Issues in Private Security, The Rand Corporation.
Zanetic, A. (2009). "Segurança Privada: características do setor e impacto sobre o policiamento." Revista Brasileira de Segurança Pública.