

ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA

Nº 6, OUTUBRO DE 2011

SEGURANÇA PRIVADA E INFRAESTRUTURA CRÍTICA:
OS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA
DOMÉSTICA DOS EUA

CLEBER DA SILVA LOPES



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES

ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

Nº 6, OUTUBRO DE 2011

SEGURANÇA PRIVADA E INFRAESTRUTURA CRÍTICA:

OS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA
DOMÉSTICA DOS EUA

CLEBER DA SILVA LOPES

CLEBER DA SILVA LOPES É MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA PELA UNICAMP E DOUTORANDO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP (PPG-USP), ONDE PESQUISA O TEMA SEGURANÇA PRIVADA.

SEGURANÇA PRIVADA E INFRAESTRUTURA CRÍTICA: OS DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA DOMÉSTICA DOS EUA

Cleber da Silva Lopes

O termo governança vem sendo usado pela literatura acadêmica para dar conta de uma grande variedade de fenômenos que vão desde práticas de governar o sistema internacional na ausência de um governo global até o reconhecimento de que o Estado não é o único ator que exerce poder nas sociedades contemporâneas (Picciotto, 2006; Burris et. al., 2008). Na área de segurança, a noção de governança é cada vez mais usada para se referir às ações de uma pluralidade de atores estatais e não estatais empenhados em oferecer garantias de proteção a indivíduos e/ou instituições (Wood e Dupont, 2006).

A governança da segurança dos EUA no período pós-11 de setembro tem sido marcada pela participação de empresas de segurança privada. Externamente, os EUA têm feito uso de empresas militares privadas para dar apoio ou proteger seus recursos materiais e humanos em zonas de conflito, especialmente no Iraque e no Afeganistão. Internamente, as ameaças de ataques terroristas contra a infraestrutura dos EUA alçaram o setor de segurança privada à condição de parceiro chave na promoção da segurança doméstica.

Uma literatura crescente tem se debruçado sobre o uso de empresas militares privadas em conflitos internacionais, mas o papel da segurança privada na promoção da segurança doméstica dos EUA tem sido largamente negligenciado. O objetivo desse trabalho é discutir alguns dos desafios e implicações que a segurança privada coloca para a governança da segurança doméstica dos EUA no período pós-11 de setembro. De que forma a segurança privada desafia o modo como tradicionalmente pensamos assuntos de segurança doméstica? Quais dificuldades a segurança privada coloca para a governança da segurança interna dos EUA? O que o governo dos EUA está fazendo para superar essas dificuldades? O trabalho procura analisar essas questões.

O texto está organizado em duas partes, seguidas de breves considerações finais. Na primeira procuro mostrar como a segurança privada se tornou uma parceira chave na promoção da segurança interna dos EUA. Na segunda parte discuto algumas das implicações e dos desafios postos pelo envolvimento da segurança privada em temas de segurança doméstica. Nas considerações finais, sumário os argumentos do trabalho e faço alguns breves comentários gerais sobre o futuro da governança da segurança interna dos EUA.

I. A SEGURANÇA PRIVADA NOS EUA: DE TROPA DE CHOQUE PRIVADA À PARCEIRA NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA DOMÉSTICA

O cenário anterior a 11 de setembro

A segurança privada tem sido definida como um setor que vende equipamentos e serviços para proteger informações, pessoas e propriedades contra ocorrências indesejadas que possam acarretar perdas. O segmento que vende serviços de proteção normalmente divide-se entre aquele formado por organizações que constituem e mantêm corpos próprios de segurança (*private security in-house* ou segurança privada orgânica) e aquele formado por empresas especializadas na prestação de serviços de segurança para terceiros (*contract private security* ou segurança privada contratada) (Shearing e Stenning, 1981).

O setor de segurança privada dos EUA surgiu no final do século XIX e começo do século XX como resultado de três tendências: o crescimento dos sindicatos e da sindicalização, que levou a grandes greves que estimularam o uso de agentes provocadores e guardas privados como forças dissuasórias de movimentos de reivindicação; a expansão da fronteira em direção ao oeste e a necessidade de proteger o dinheiro, o ouro e outros valores que eram transportados por longas distâncias; e a incapacidade da polícia pública para prevenir e investigar crimes (Manning, 2006).

O envolvimento da segurança privada em conflitos trabalhistas, no final do século XIX e começo do século XX, contribuiu para que esse setor de serviços fosse inicialmente percebido pelo governo americano como uma tropa de choque privada que ameaçava os direitos civis dos cidadãos, e a paz e segurança de toda a comunidade. Essa visão governamental sobre a segurança privada foi expressa em relatórios do Congresso, que mostram grande preocupação com as práticas de policiamento privado das companhias de mineração e ferrovias, especialmente na forma como elas tratavam a mão de obra (Shearing, 2003, p. 431-36). Esses relatórios contam histórias em que essas corporações utilizavam exércitos privados agressivos para promover uma ordem em desacordo com a paz e o interesse público. Uma das histórias mais conhecidas é o Massacre de *Homestead*, resultado de uma batalha sangrenta entre grevistas e agentes de segurança privada da Agência Nacional de Detetives de *Pinkerton*, ocorrido em 1892, na *Carnegie Steel Company Pennsylvania*.

A visão da segurança privada como uma tropa de choque privada que ameaça as liberdades e a ordem pública dos EUA expressou e consolidou a consciência política de um Estado centralizado, na qual o policiamento deveria ser um monopólio público e a segurança privada admitida apenas como expressão do direito liberal de autoproteção. Segundo Shearing, essa política de reconhecer o policiamento como legítimo em sua manifestação pública e como perigoso em sua expressão privada foi tão bem sucedida que, em meados do século XX, a segurança privada era vista como algo anacrônico e que havia declinado em virtude da ascensão da “nova polícia”.

Essa situação mudou na segunda metade do século XX. As estatísticas dão conta de que, a partir dos anos 60, a segurança privada cresceu de forma exponencial nos EUA. O setor de segurança privada que opera por contrato cresceu a uma taxa anual de 7,4% na década de 60. Por

volta de 1975, a relação entre polícia pública e segurança privada (orgânica e contratada) nos EUA era de 0,9 por 1; em meados da década de 80, essa proporção já era de 1 por 2, tendo aumentado para algo próximo a 1 por 3 na década de 90 (Shearing, 2003). Esse crescimento da segurança privada não foi particular aos EUA. Ele ocorreu, mais cedo ou mais tarde, com maior ou menor intensidade, em diversas partes do mundo, configurando o que Shearing e Stenning (1981) chamaram de “revolução silenciosa” no sistema de controle social das sociedades contemporâneas. No Reino Unido, por exemplo, a polícia cresceu a uma taxa de 16% nos anos 70, ao passo que a segurança privada por contrato teve uma taxa de crescimento muito superior, de 42%. Processo semelhante ocorreu no Canadá e na Austrália, países onde a segurança privada também cresceu a taxas aceleradas e ultrapassou a polícia em número de pessoas empregadas. Mesmo em países de forte tradição estatista como a França, os efetivos das empresas de segurança privada quase dobraram entre os anos 80 e 90, embora, no ano de 2008, a polícia ainda permanecia mais numerosa – 240 policiais por 100 mil habitantes contra 194 agentes de segurança privada - para dados comparativos de diversas partes do mundo, ver Dijk (2008) e Steden e Sarre (2010).

O crescimento da segurança privada nos EUA foi acompanhado de uma mudança na visão negativa da segurança privada. Como mostrou Shearing (2003, p. 436-449), essa mudança foi promovida por dois influentes estudos comissionados pelo governo americano nas décadas de 70 e 80, um realizado pela *RAND Corporation* e assinado por Kakalik e Wildhorn (1972), e outro realizado pela *Hallcrest Corporation* e assinado por Cunningham e Taylor (1985).

O estudo da *RAND Corporation* articulou a ideia de que a segurança privada não era uma tropa de choque privada, mas uma indústria como outra qualquer do setor de serviços. Tratando a segurança como uma *commodity*, o relatório da *RAND* transformou o tema da segurança de uma questão de política e soberania, a ser respondida em termos absolutos, numa questão de economia e eficiência, a ser abordada em termos de equilíbrio, proporção e grau. Essa mudança dos termos do debate foi completada com a ideia de que a segurança privada era um “parceiro júnior” das forças policiais, pois desempenhava tarefas simples de autodefesa (vigiar espaços, relatar crimes, controlar acessos e prevenir perdas) que a polícia não tinha nem a vocação e nem os recursos para realizar. Essa noção de parceira foi aprofundada uma década mais tarde no relatório da *Hallcrest Corporation*, onde se argumentou que a segurança privada não era um simples meio de autodefesa, mas uma indústria relacionada ao crime e ao medo do crime que estava assumindo as mesmas funções da polícia e ajudando ativamente no combate à criminalidade. Com essa interpretação, a segurança privada deixou de ser um parceiro júnior para se tornar um parceiro em pé de igualdade da polícia.

Esses dois relatórios deram vida a uma concepção *laissez-faire* na área de segurança, inculcando no governo americano a ideia de que a segurança privada era uma indústria vigorosa, em franca expansão e com um “grande papel protetor na vida de nação” (Cunningham e Taylor, 1985, p. 163). Essa percepção orientou um extenso programa de reformas visando a engajar o setor de segurança privada na luta contra o crime, especialmente através de parcerias com a polícia. Paralelamente, essa concepção também orientou um programa de terceirização junto às Forças Armadas e agências do Departamento de Defesa, o que levou ao envolvimento de empresas militares privadas em atividades que até o final dos anos 80 eram desempenhadas com exclusividade por agências estatais.

O cenário pós-11 de setembro

Quando os atentados de 11 de setembro ocorreram, a segurança privada já era responsável por uma parte importante do suprimento de proteção disponível no interior dos EUA, incluindo a proteção de setores de infraestrutura considerados alvos potenciais de ataques terroristas. A segurança privada era (e continua sendo) largamente empregada em grandes eventos de massa, sistemas de transportes, centrais de produção/distribuição de energia, redes de telecomunicações, estações de tratamento de água e muitos outros setores de infraestrutura. Dados do *Bureau of Labor Statistics* (BLS) para o ano de 2003 mostram que havia cerca de 1 milhão de guardas trabalhando nos Estados Unidos, contra 654 mil policiais¹. A tabela 1 mostra o número de guardas de segurança terceirizados (*contract guards*) e orgânicos (*staff guards*) e as respectivas áreas onde atuavam.

Tabela 1: Total de Guardas de Segurança Empregados nos EUA - 2003

	Instalações Privadas	Instalações Governamentais	Aeroportos*	Total
Agentes de segurança terceirizados (<i>contract guards</i>)	531.000		2.000	533.000
Agentes de segurança orgânicos (<i>staff guards</i>)	351.000	85.000	53.000	489.000
Total	967.000		55.000	1.022.000

Fonte: Elaborado por Pařomak (2004a) a partir de dados do Bureau of Labor Statistics (BLS);

* Guardas responsáveis pela inspeção de passageiros e bagagens.

Os guardas de segurança terceirizados representavam aproximadamente 52% de todos os guardas ocupados naquele ano. Dados de outras fontes indicam que esse setor teve uma receita de aproximadamente US\$ 11 bilhões em 2003, montante que representou cerca de 30% da receita total da indústria de segurança dos EUA. Esse setor é bastante heterogêneo. Há desde milhares de pequenas empresas locais e regionais que prestam serviços simples de vigilância e controle de acesso, até grandes empresas nacionais e estrangeiras com capacidade de prestar serviços mais especializados para plantas nucleares, grandes eventos, etc. A tabela 2 resume as estatísticas de 2003 sobre as maiores empresas de segurança privada que operam nos EUA. Como mostra a tabela, as quatro maiores empresas foram responsáveis por 50% da receita da indústria e 35% dos funcionários ocupados no ano de 2003. As duas maiores empresas são de propriedade estrangeira.

¹ Esse número exclui pessoas ocupadas na indústria da segurança privada como instaladores de equipamentos de proteção, monitores de sistemas eletrônicos de segurança, analistas de riscos e consultores. Considerando esses profissionais, o número de pessoas trabalhando na indústria da segurança privada nos EUA do começo deste século era de 1,8 milhões.

Tabela 2: Principais estatísticas do segmento de segurança privada por contrato - EUA, 2003

Empresas	Receita	Participação no mercado (%)	Empregados (n°)	País dos proprietários
Securitas USA. (Securitas)	2608	23,7	100.000	Suécia
Wackenhut (Group 4 Securicor)*	1489	13,5	38.000	Reino Unido
Allied / Barton	900	8,2	36.000	Estados Unidos
Akal Security*	500	4,5	8.000	Estados Unidos
Guardsmark	465	4,2	18.000	Estados Unidos
TransNational Security Grp.	386	4,0	15.000	Estados Unidos
U.S. Security Associates	375	3,5	17.000	Estados Unidos
Initial (Rentokil-Initial)*	293	3,4	14.000	Reino Unido
ABM Security Services	250	2,7	12.000	Estados Unidos
Cognisa (Group 4 Securicor)	146	1,3	6.000	Reino Unido
Demais empresas	3610	31,0	258.000	Estados Unidos
Total EUA	11022	100,0	522.000	-

Fonte: Elaborado por Pafomak (2004b) a partir de dados de arquivos regulatórios, relatórios anuais, páginas da Web e imprensa

* Inclui as operações de seguranças americanas fora dos EUA

Não há dados disponíveis sobre quem contrata os serviços de segurança ofertados por essas empresas. Mas, segundo Pafomak (2004a), não há dúvidas de que muitos guardas prestam serviços em organizações consideradas alvos potenciais de ataques terroristas. A Wackenhut, por exemplo, oferece serviços de guarda a 30 plantas nucleares dos EUA. Já a Akal Security oferece serviços de guarda para bases do Exército e para depósitos de armas. O *Federal Protective Service*, força policial responsável pela proteção dos prédios do governo federal, dentre os quais prédios considerados críticos, conta com cerca de 10 mil guardas de segurança contratados. Em relação aos guardas orgânicos (48% dos guardas ocupados em 2003), Pafomak estimou que cerca de 175 mil trabalhavam em organizações correspondentes aos setores de infraestrutura crítica (38% dos guardas de segurança própria). Estimativa mais conservadora baseada numa definição mais restrita de infraestrutura crítica apontou a existência de pelo menos 60 mil guardas orgânicos atuando na proteção de áreas fundamentais para a segurança doméstica dos EUA (12% dos guardas de segurança orgânica).

A vulnerabilidade da infraestrutura crítica dos EUA a ataques terroristas e o papel desempenhado pela segurança privada na proteção dessa infraestrutura foram logo percebidas pelo governo americano, que não demorou a reconhecer na segurança privada um parceiro chave para a promoção da segurança doméstica. Esse reconhecimento começou a ficar evidente em julho de 2002, com a divulgação da *National Strategy for Homeland Security*. Nesse documento, o governo do presidente George W. Bush tratou a segurança interna como um problema novo cuja governança dependeria de uma ação compartilhada entre governo federal, governos estaduais, governos municipais e setor privado responsável pela gestão e proteção de infraestruturas críticas. Na *National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets*, o governo explicitamente identificou a segurança privada como a primeira linha de prevenção e de resposta a ataques terroristas. Esse reconhecimento levou a *National Strategy* e o *Department of Justice* a recomendar aos governos federais, estaduais e municipais o desenvolvimento de regras e parcerias que pudessem fazer com que a segurança privada se tornasse um ator tão engajado na promoção da segurança doméstica quanto tinha sido no combate ao crime no período anterior a 11 de setembro (Morabito e Greenberg, 2005).

No espaço de pouco mais de um século, a segurança privada transformou-se de um ator ameaçador e visto com desconfiança pelo governo americano num ator colaborador e visto como parceiro. Inicialmente identificada como parceira no combate ao crime, com as mudanças no cenário doméstico provocadas pelos atentados de 11 de setembro, a segurança privada foi rapidamente elevada à condição de parceira chave para a promoção da segurança doméstica. Essa mudança suscita diversas implicações e desafios para a governança da segurança doméstica dos EUA, algumas das quais passo a discutir agora.

II. ALGUNS DESAFIOS E IMPLICAÇÕES COLOCADOS PELA SEGURANÇA PRIVADA PARA A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA DOMÉSTICA

Mudanças no debate sobre governança da segurança doméstica

O novo papel atribuído à segurança privada nos EUA no período pós-11 de setembro deixou claro que o debate sobre a governança da segurança doméstica precisa ser alargado para dar conta da presença desse novo ator

Entendida como a condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças à sua sobrevivência e autonomia (Cepik, 2001, p. 140-1), a segurança doméstica tem sido tratada pelas disciplinas de Ciência Política e Relações Internacionais a partir das abordagens tradicionais sobre segurança internacional que dominaram o século XX: realismo, idealismo, neo-realismo e neoliberalismo. A despeito da diversidade de perspectivas presente em cada uma dessas abordagens, em todas elas a segurança doméstica é vista como um problema que depende basicamente da ação do Estado. Políticas de segurança doméstica têm sido identificadas com os esforços dos Estados para neutralizar ameaças vitais à sua sobrevivência por meio de organizações públicas dedicadas à negociação (corpos diplomáticos), obtenção de informações sobre capacidades e intenções (agências de inteligência), e uso de medidas extraordinárias e de força em diferentes graus (organizações policiais e forças armadas). A emergência da segurança privada como ator fundamental para a defesa de recursos considerados essenciais à sobrevivência dos EUA desafia essa forma tradicional de conceber assuntos de segurança doméstica.

O envolvimento da segurança privada na promoção da segurança doméstica também altera o debate até então em vigor sobre a governança da segurança interna dos EUA. Entre o fim da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro, o debate sobre esse tema girou, em grande medida, sobre o papel que agências policiais empenhadas no combate à criminalidade (agências de *baixo policiamento*) e agências policiais especializadas na coleta e disseminação de informações (agências de *alto policiamento*) deveriam desempenhar (Brodeur, 2007). Durante a Guerra Fria, os arranjos organizacionais e as políticas de segurança nacional do governo americano foram desenhados a partir de uma polaridade entre interno/externo. Essa polaridade engendrou uma divisão de funções dentro do aparato repressivo do Estado entre agências de alto e baixo policiamento. O desaparecimento do inimigo comunista, e a emergência do crime organizado e do terrorismo transnacionais na década de 90 co-

locaram em cheque essa divisão de funções, suscitando intensos debates sobre como integrar as atividades de alto e baixo policiamento de modo a aumentar a efetividade da política de segurança doméstica sem ameaçar as liberdades civis. Dentro desse debate, em nenhum momento levou-se em consideração o fato de que a linha de prevenção e defesa mais imediata contra ataques terroristas eram atores privados. A polêmica sobre como governar a segurança interna esteve restrita a quais atores estatais deveriam participar (e de que forma) na contenção do crime organizado e na gestão dos riscos de ataques terroristas.

Os atentados perpetrados pela Al Qaeda em 11 de setembro escancararam o fato de que a segurança doméstica dos EUA depende não apenas de uma maior integração entre as agências estatais de alto e baixo policiamento, mas também da participação de atores privados responsáveis pela gestão e proteção das infraestruturas críticas do país. Essa constatação introduz uma nova faceta no debate sobre a governança da segurança doméstica dos EUA. Aos problemas tradicionais de efetividade e *accountability* das agências estatais responsáveis pela governança da segurança doméstica, somam-se agora os problemas contemporâneos de coordenação e regulação de atores privados que possuem informações essenciais sobre vulnerabilidades e a capacidade de identificar, mitigar e responder a ameaças terroristas: os proprietários e operadores de infraestruturas críticas e as empresas e profissionais do setor de segurança privada.

O grande desafio decorrente dessa nova realidade é como fazer com que um setor privado, heterogêneo e que obedece a incentivos distintos dos que operam no setor público, produza políticas de segurança com a efetividade e a transparência requerida de atores que desempenham funções essenciais à coletividade.

Novos desafios para a governança da segurança doméstica

Como notou Kenneth Bamberger (2008), os Estados normalmente dispõem de dois modelos para fazer com que atores privados ajam em nome do interesse público: o modelo tradicional de regulação por comando e controle, e o modelo neoliberal de autoregulação voluntária.

O modelo tradicional que o Estado dispõe para controlar o comportamento de atores privados segue as prescrições da teoria econômica da agência: (i) construir regras mais específicas o possível; (ii) monitorar o comportamento dos atores regulados para saber se regras estão sendo cumpridas; e (iii) ajustar incentivos - especialmente a ameaça de punição para que os atores privados se comportem de acordo com as regras fixadas. Nesse modelo de governança *top-down*, assume-se que os agentes privados são atores racionais que possuem a capacidade para agir de acordo com regras públicas.

A efetividade da regulação por comando e controle tem sido objeto de muitas críticas, sobretudo da parte de autores filiados à escola anglo-australiana de estudos regulatórios. Como resumiu Julia Black (2001, p. 106), as críticas à regulação por comando e controle presente em muitos dos trabalhos dessa escola fazem referência ao fato de: (i) leis acompanhadas de sanções serem instrumentos de controle pouco sofisticados (falha de instrumentos); (ii) o governo não ter conhecimento suficiente para identificar as causas dos problemas, criar soluções adequadas e

identificar não conformidade (falta de informação e conhecimento); (iii) a implementação das regras ser insuficiente (falha na implementação); e (iv) os regulados não serem suficientemente inclinados a obedecer e os reguladores não serem suficientemente motivados a regular em nome do interesse público (falha de motivação e teoria da captura). Segundo Moran (2001, p. 23), esses sintomas patológicos da lei e da sanção como instrumentos de controle não são desconhecidos da literatura sobre regulação norte-americana. Esses sintomas praticamente resumem a crise de legalismo e comando que afligiu os EUA a partir dos anos 60, quando a regulação se estende da esfera econômica para a esfera social.

Os problemas da regulação por comando e controle se apresentam de forma particularmente aguda quando se consideram os patrocinadores e os provedores de serviços de segurança privada para infraestruturas críticas. A efetividade desse tipo de regulação depende, em grande medida, ou da existência de um setor regulado suficientemente homogêneo para se submeter a um único conjunto de regras ou de um setor heterogêneo onde metas de desempenho possam ser fixadas e os resultados monitorados pelas agências estatais. Nenhuma dessas condições está plenamente presentes entre os atores privados responsáveis pela promoção da segurança doméstica. Tanto o setor de infraestrutura crítica, responsável pelo patrocínio dos esforços de proteção, quanto o setor de segurança privada, em grande parte incubido da provisão dos serviços de proteção, são altamente heterogêneos. A variedade de patrocinadores e provedores de serviços de segurança torna extremamente difícil baixar regras gerais sobre como os vários agentes devem se comportar diante de ameaças que se manifestam sob formas variadas, fluídas e em ambientes tão diversos quanto uma planta nuclear, um terminal de aeroporto e um evento de massa. O problema agrava-se em razão do fato de que a responsabilidade pela regulação de um conjunto diversificado de infraestruturas críticas recai sob várias agências governamentais e entes federativos. Deixar de lado procedimentos fixos e gerais para realizar regulação e controle por meio de resultados também não é uma solução promissora. A execução de serviços de segurança privada não produz resultados ou produtos claramente mensuráveis, razão pela qual, nesse tipo de serviço, o *principal* geralmente está mais preocupado em regular o processo, a maneira como o serviço é prestado, do que com o produto ou o resultado da atividade de segurança executada pelo *agent*.

Diante das dificuldades e falhas da regulação estatal por comando e controle, o governo americano tem optado por incentivar a capacidade autoregulatória dos atores privados responsáveis pelo patrocínio e provisão de segurança em áreas de infraestrutura crítica. Nesse modelo de regulação *bottom-up*, as partes privadas não são apenas objeto da regulação, mas também parceiras do empreendimento regulatório. Segundo Bamberger, iniciativas dessa natureza podem ser vistas nas orientações da *Environmental Protection Agency* e da *Food and Drug Administration* para que os responsáveis pelo fornecimento de água potável e pela produção, processamento e transporte de alimentos nos EUA adotem voluntariamente medidas de segurança genericamente sugeridas pelas agências.

A aposta na capacidade autoregulatória dos prestadores de serviços de segurança também tem sido a política predominante nos EUA, que não dispõem de nenhuma lei federal abrangente regulando condições de licenciamento de empresas, requisitos para se tornar guarda e a formação e o treinamento exigido desse tipo de profissional. Segundo Parfomak (2004a), alguns estados fazem exigências de requisitos educacionais e de treinamento para guardas de contrato, mas elas são muito baixas. Em 2004, por exemplo, 22 estados exigiam treinamento de guardas

terceirizados. A carga horária exigida variava entre 1 e 48 horas de treinamento. Mesmo nos estados onde as exigências eram mais elevadas (Alasca, Califórnia, Flórida e Oklahoma), elas eram insuficientes para contemplar temas relacionados ao terrorismo e mesmo baixas quando comparadas às de países como Espanha (260hs), Suécia (217hs), Dinamarca (120hs), Holanda (120hs), Brasil (120hs em 2004 e 160hs a partir de 2006), Finlândia (100hs) e Portugal (100hs). A única lei federal existente nos EUA é o *Private Security Officer Employment Authorization Act* (PSOEAA), aprovado em 2003 para regular a prerrogativa de empresas de segurança de realizar checagens de antecedentes criminais de seus funcionários. Além de não tratar dos guardas orgânicos, a lei apenas permite - ao invés de obrigar - a checagem de antecedentes nos cadastros de criminosos e pessoas procuradas pelos governos estaduais e federais. Compete às empresas decidir quais funcionários devem (se é que devem) ter seus antecedentes checados.

Os defensores da autoregulação voluntária argumentam que delegar aos patrocinadores e provedores de serviços de segurança privada a escolha sobre procedimentos de segurança permite superar os principais problemas do modelo tradicional de regulação via comando e controle. A autoregulação permitiria aproveitar o conhecimento e os recursos disponíveis aos atores privados, assegurando respostas velozes e flexíveis aos riscos de ataque terrorista. Problemas de *accountability* estariam supostamente resolvidos em razão da existência de um alinhamento entre os interesses do setor privado, preocupado com a continuidade e a reputação de seus negócios, e do Estado, preocupado em proteger a nação. A própria dinâmica de mercado induziria os investimentos privados necessários para que a segurança das infraestruturas críticas fosse assegurada. Esses investimentos passariam necessariamente pela demanda em relação a provedores de segurança privada altamente capacitados, demanda essa que induziria as empresas de segurança a investir em mais cooperação com agências policiais, qualificação, treinamento e procedimentos de segurança aptos a combater o terrorismo. Assim, incentivos típicos de mercado seriam suficientes para produzir resultados ótimos do ponto de vista do interesse público.

Contudo, como observou Bamberger, esse modelo de regulação também padece de inúmeros problemas. Segundo o autor, o mercado por si só seria incapaz de fazer com que as empresas investissem o necessário na área de segurança. A fragilidade do mercado estaria relacionada a três fatores. Em primeiro lugar, ataques terroristas que buscam alvos específicos normalmente querem infligir danos de maior alcance, gerando o que os economistas chamam de externalidades. O nível de preocupação em relação a um nó em uma rede de telecomunicações, por exemplo, seria determinado pelo custo privado esperado no caso de um ataque terrorista. Esse custo provavelmente não atingiria o nível justificado em face do custo público que o colapso de toda uma rede de comunicação poderia gerar. Em segundo lugar, a natureza interdependente da rede na qual os setores de infraestrutura crítica operam reduzem os incentivos para que investimentos adequados sejam realizados. Dado que uma rede só é protegida se todos os seus nós o forem, a decisão de investir em segurança para a proteção da rede enfrentará problemas de ação coletiva, já que a tendência é de que atores individuais façam investimentos em segurança apenas se todos os atores da rede o fizerem. Por fim, a natureza competitiva de muitas indústrias de infraestrutura crítica e do próprio setor de segurança privada agravaria o problema. Como as margens de lucro desses setores são pequenas, o impulso para a eficiência e para a eliminação de redundâncias pode resultar em investimentos escassos em medidas de proteção antiterrorista. Visando a obter ganhos de competitividade frente aos concorrentes, empresas de segu-

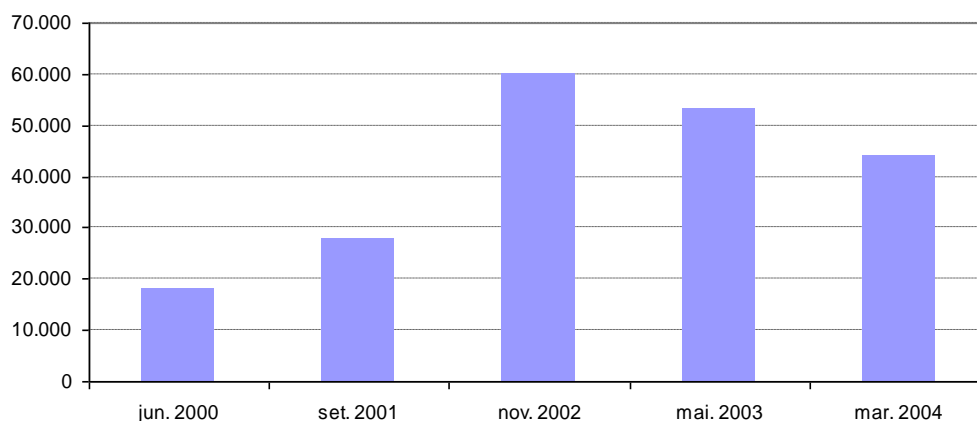
rança privada podem, por exemplo, não efetuar a checagem de antecedentes criminais de seus potenciais funcionários, ficando assim absolutamente vulneráveis a infiltrações e sabotagens.

Para Bamberger, confiar ao setor privado a gestão de recursos vitais à segurança doméstica também esbarra em problemas organizacionais. As empresas maximizam a eficiência operacional através da especialização do trabalho, segmentação do conhecimento e constituição de estruturas de comunicação formalizadas para que informações relevantes cheguem até os gestores. Mas essa estrutura de comunicação racionalizada não é tão eficaz na transmissão de informações quando o que está em jogo são problemas imprevistos, acontecimentos estranhos e circunstâncias mutáveis. Esse descompasso entre a estrutura organizacional da empresa e a natureza dos problemas de segurança com as quais as firmas precisam lidar contribui para a tomada de decisões erradas. A tendência de as pessoas interpretarem situações com base no estoque de conhecimento disponível na organização ou com base na experiência passada também dificulta o processo de tomada de decisão, já que eventos terroristas são relativamente raros e que as organizações raramente dispõem de rotinas sobre como interpretar esse tipo de fenômeno. Esses problemas na tomada de decisão em temas de segurança seriam ainda agravados pela existência de dois tipos de vieses que normalmente acometem os gestores. O primeiro decorre da estratégia inconsciente de interpretar informações e eventos de modo a confirmar atitudes, crenças e impressões iniciais. O segundo envolve a tendência natural de a mente interpretar informações ambíguas de maneira favorável ao observador. Assim, para Bamberger, a inexperiência de gestores e organizações na gestão de riscos decorrentes de ações terroristas, o conservadorismo cognitivo e o viés egoísta são fenômenos organizacionais que podem induzir os gestores a subestimarem os riscos de serem alvos de atentados e, conseqüentemente, não realizarem os investimentos privados necessários para a proteção das infraestruturas críticas.

Em que medida essa estratégia de delegar ao setor privado a iniciativa de definir os investimentos e procedimentos necessários à proteção de infraestruturas tem sido efetiva é assunto controverso. Se tomarmos o número de guardas ocupados em infraestruturas críticas como indicador do grau de investimento em segurança privada, fica claro que setores como aeroportos e usinas nucleares aumentaram os seus gastos. Mas o aumento ocorreu por conta da intervenção do Estado sobre esses setores. Como mostra o Gráfico 1, o número de guardas de segurança empregados nos aeroportos mais do que duplicou após a federalização das atividades de *screening*², que no final de 2001 passou à responsabilidade da *Transportation Security Administration* (TSA). Posteriormente, a TSA reduziu a força de trabalho em *screening* para cerca de 44 mil trabalhadores, mas esse número ainda é 57% maior do que era em 2001.

² *Screening* é o ato de inspecionar pessoas e bagagens com o objetivo de detectar ilegalidades.

Gráfico 1: Evolução do número de agentes de segurança privada que atuam em aeroportos - EUA



Fonte: Elaborado por Pafomak (2004a) a partir de dados do General Accounting Office (GAO) e Transportation Security Administration (TSA).

O incremento de guardas de segurança também ocorreu em usinas nucleares em função de regulação baixada pela *Nuclear Regulatory Commission* (NRC), que aumentou os requisitos de segurança e o número de guardas orgânicos exigidos para a operação de usinas nucleares. Como resultado, o número total de guardas empregados nas 67 centrais nucleares dos EUA teria aumentado de 5 mil em 2001 para 8 mil em 2004 (aumento de 60%).

Levantamento realizado por Pafomak (2004a) junto a alguns centros comerciais de alta visibilidade, instituições financeiras, empresas gestoras de linhas férreas, e indústrias do setor químico e de tratamento de água também apontou para um aumento de gastos com agentes de segurança no período pós-11 de setembro. Apesar dessas evidências favoráveis, não está claro até que ponto houve um aumento dos gastos com segurança no setor de infraestrutura como um todo e se esse aumento ocorreu de forma sustentada. Segundo o relatório da *9/11 Commission*, até o ano de 2004, o setor privado estava em sua maior parte despreparado para lidar com ameaças terroristas. Estimativas calculadas pela comissão mostraram que os gastos com segurança cresceram abaixo de um dígito no contexto pós-11 de setembro. Autores como Bamberger e Flynn (2007) veem nisso a prova de que o mercado, por si só, é incapaz de induzir as empresas a agir de acordo com o interesse público de promover a segurança doméstica.

Mas esse ponto de vista tem sido contestado por autores como Friedman (2005), que acha que os gastos do setor privado dos EUA com segurança já são elevados. Segundo Friedman, a melhor forma de combater as ameaças terroristas seria empreender avaliações racionais dos riscos de ataques e prosseguir com os negócios normalmente, ao invés de procurar brechas a serem cobertas. Friedman concorda que em alguns setores – indústrias químicas e arenas que recebem grandes multidões, por exemplo – os riscos de ataques terroristas são reais e o governo pode baixar regulação, caso as empresas não tenham incentivos para investir devidamente em segurança. Todavia, para ele, situações como essas são raras. A vulnerabilidade é algo inerente às economias modernas. Grande parte da economia americana depende de redes de comunicação, energia e abastecimento que são muito amplas e impossíveis de serem defendidas por completo. Mas os riscos de ataques a es-

se tipo de infraestrutura são muito baixos, já que terroristas geralmente estão menos preocupados em infligir danos à economia do que em impor perdas humanas para gerar clima de medo e pânico.

Polêmicas à parte, infelizmente, há poucas evidências que permitam avaliar o modo como os atentados de 11 de setembro alteraram a disposição dos atores privados em investir em mais segurança. Não está claro se, após os ataques terroristas da Al-Qaeda, os setores de infraestrutura crítica em mãos privadas realmente aumentaram seus gastos com segurança de forma sustentada. Em relação à oferta de serviços de segurança privada, infelizmente não há evidências que permitam avaliar se os ataques terroristas de 2001 tiveram algum impacto em termos de melhorar os indicadores da indústria de segurança privada. Não está claro, por exemplo, se no contexto pós-11 de setembro, houve aumento dos programas de cooperação entre segurança privada e forças de segurança pública, elevação dos níveis de treinamento e qualificação de guardas, e aumento dos índices de checagens de antecedentes dos candidatos a guarda. Essa situação chama por pesquisas nessa área, que entrou na agenda política dos EUA e deveria entrar na agenda acadêmica de Ciência Política e Relações Internacionais.

Considerações Finais

No espaço de pouco mais de um século, a segurança privada nos EUA aumentou em tamanho e importância. Se no começo do século XX, a segurança privada era vista com desconfiança pelo governo americano, no começo do século XXI, ela passou a ser vista não apenas como uma parceira no combate à criminalidade, mas também como uma parceira fundamental na promoção da segurança interna. Esse novo papel atribuído à segurança privada desafia o modo como tradicionalmente pensamos assuntos de segurança nacional, abordados pelas disciplinas de Ciência Política e Relações Internacionais a partir de perspectivas teóricas centradas no Estado.

O novo papel atribuído à segurança privada também desafia as políticas de segurança doméstica dos EUA, colocando problemas de coordenação e regulação de atores não estatais que desempenham funções essenciais para a coletividade. Até o momento, o governo americano tem apostado na força do mercado para provocar um alinhamento de interesses entre Estado, interessado na proteção da nação, e patrocinadores e provedores de serviços de segurança privada, interessados na proteção de seus negócios e clientes. Essa aposta ocorre com base na crença de que esse suposto alinhamento de interesses seja suficiente para garantir a devida participação da segurança privada na governança da segurança doméstica. Todavia, como mostrado, diversos fatores conspiram para que a segurança privada não seja empregada de acordo com o interesse público de promover a segurança doméstica.

Diante desses fatos e dos riscos de novos ataques contra alvo sem território nacional, a tendência é de que o governo americano estabeleça mais regulação na tentativa de fazer com que o setor de segurança privada aja de acordo com as prioridades de segurança dos EUA. Por motivos diversos, essa tendência para mais regulação já está em curso na Europa. Segundo Zedner, até 2006, doze dos vinte e cinco países membros da União Européia haviam introduzido modificações nas regras até então existentes para o setor de segurança privada. E a Grã-Bretanha, que até o começo da década passada apostava na capacidade autorregulatória do setor de segurança privada, baixou regulação estatal visando a disciplinar esse setor de modo a torná-lo mais saudável do pon-

to de vista econômico e mais relevante no papel de auxiliar no combate à criminalidade (Zedner, 2006).

Independentemente da tendência para mais regulação governamental sobre a segurança privada se confirmar ou não nos EUA, a participação desse setor de serviços na governança da segurança doméstica dos americanos parece um fato consolidado. Há aqui um tema de pesquisa que merece a atenção dos cientistas sociais, sobretudo dos interessados na análise dos novos padrões de governança na área de segurança. E o tema parece importante não apenas para aqueles diretamente interessados na sociedade americana. A segurança privada é um setor amplamente presente e reconhecido como recurso auxiliar no combate à criminalidade em diversos países. Alguns desses países têm como prioridade em sua agenda de segurança o problema do terrorismo, caso do Reino Unido e da Espanha. Dada a liderança dos EUA no combate ao terrorismo e o papel que esse país desempenha na difusão de modelos organizacionais, é possível que o padrão americano de governança da segurança doméstica, que atribui papel de destaque à segurança privada na proteção de infraestruturas críticas, também se reproduza em outras partes do mundo. A conferir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAMBERGER, Kenneth. (2008), “Global Terror, Private Infrastructure, and Domestic Governance”. In Crawford, B. (ed), *The Impact of Globalization on The United States: Law and Governance*. Vol 2

BLACK, J. (2001), “Decentring Regulation: The Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World”, *Current Legal Problems* 54: 103–46.

BRODEUR, J. P. (2007), “High and Low Policing in Post-9/11 Times”. *Policing*, Volume 1, Number 1, pp. 25-37.

BURRIS, Scott, KEMPA, Michael & SHEARING, Clifford. (2008), *Changes in Governance: A Cross-Disciplinary Review of Current Scholarship*, 41 Akron L. Rev. 1

CEPIK, M. A. C. (2001). *Serviços de Inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese de Doutorado, IUPERJ.

CUNNINGHAM, W. & TAYLOR, T. H. (1985), *The Hallcrest Report: Private Security and Police in America*. Portland, Oreg., Chancellor.

DIJK, J. V. (2008), *The world of crime: breaking the silence on problems of security, justice and development across the world UK*. London: Sage Publications.

FLYNN, Stephen. (2007), *The Edge of Disaster: Rebuilding a Resilient Nation*. Random House.

FRIEDMAN, Benjamin. (2005), “Homeland Security”. *Foreign Policy*, n. 49, jul.-ago., pp. 22-29.

KAKALIK, J. & WILDHORN, S. (1972), *Private Security in the United States*, 5 vols. Washington, DC, U.U. Department of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration.

MANNING, Peter K. (2006), The United States of America. In JONES, T. e NEWBURN, T. (org.), *Plural Policing. A Comparative Perspective*, London: Routledge, pp. 98–125.

MCGINLEY, Ian Patrick. (2007), “Regulating ‘Rent-a-cops’ post-9/11: why the private security officer employment authorization act fails to address homeland security concerns”, 6 *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*, 129.

MORABITO, A. e GREENBERG, S. (2005). *Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships*. U.S. Department of Justice. New Realities Law Enforcement in the Post 9/11 Era. Bureau of Justice Assistance. Disponível em www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210678.pdf; acesso em 15.05.2011.

MORAN, M. (2001). “The rise of the regulatory state in Britain”. *Parliamentary Affairs*, 54: 1 (January).
National Strategy for Homeland Security Office of Homeland Security. July 2002. Disponível em http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf; acesso em 13.05.2011.

National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Asset. Department Homeland Security, February 2003; disponível em http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Physical_Strategy.pdf; acesso em 14.05.2011.

PARFOMAK, Paul W. (2004a), *Guarding America: security guards and U.S. critical infrastructure protection*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service, The Library of Congress 101 Independence Ave, SE, Washington, DC 20540-7500

_____ (2004b), *The U.S. Contract Security Guard Industry: an Introduction to Services and Firms*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service, The Library of Congress 101 Independence Ave, SE, Washington, DC 20540-7500

PICCIOTO, Sol. (2006), “Regulatory Networks and Global Governance”. *The Retreat of the State: Challenges to Law and Lawyers*. Institute of Advanced Legal Studies, University of London, 27-29th June 2006

SHEARING, Clifford. (2003), “A Relação entre Policiamento Público e Policiamento Privado”. In: TONRY, M & MORRIS, N. (org.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade); pp. 427-462.

SHEARING, C. e STENNING, P. (1981), “Modern Private Security: Its Growth and Implications”. *Crime and Justice*, vol. 3 (1981), pp. 193-245.

STEDEN, V. D. e SARRE, R. (2010), *The Tragic Quality of Contract Guards: A Discussion of the Reach and Theory of Private Security in the World Today*. *The Journal of Criminal Justice Research (JCJR)* - Volume 1, Number 1

WOOD, J. & DUPONT, B. (2006), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

ZEDNER, L. (2006) ‘Liquid security: ‘Managing the market for crime control’, *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 6, No. 3, pp. 267-288



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES