

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP

Marina Biagioni Marquezi

Governança da segurança, ordem social e segurança privada em perspectiva internacional:  
uma análise do *Central City Improvement District* da Cidade do Cabo

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo  
2023

Marina Biagioni Marquezi

Governança da segurança, ordem social e segurança privada em perspectiva internacional:  
uma análise do *Central City Improvement District* da Cidade do Cabo

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”, sob orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

São Paulo

2023

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Marquezi, Marina Biagioni.

M357 Governança da segurança, ordem social e segurança privada em perspectiva internacional : uma análise do *Central City Improvement District* da Cidade do Cabo / Marina Biagioni Marquezi. – São Paulo, 2023.

178 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Paulo José dos Reis Pereira.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2023.

1. Cidade do Cabo (África do Sul) – Política militar. 2. Serviços de segurança privada – Cidade do Cabo (África do Sul). 3. Cidade do Cabo (África do Sul) – Política e governo. I. Título.

CDD 355.033568

Marina Biagioni Marquezi

Governança da segurança, ordem social e segurança privada em perspectiva internacional:  
uma análise do *Central City Improvement District* da Cidade do Cabo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”, sob orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

---

Prof. Dr. Tomaz de Oliveira Paoliello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

---

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP)

São Paulo, 18 de abril de 2023.

*A todas as mulheres da minha família que me fizeram espelho de sua força e coragem, e em especial à minha tia Vera, cuja ausência se faz presente em cada segundo dos meus dias.*

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 - 88887.634408/2021-00.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001 - 88887.634408/2021-00.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha família, que sempre me apoiou, me incentivou e vibrou com todas as minhas conquistas desde que eu era pequena. Sou eternamente grata pelo amor incondicional que recebi e por tudo que vocês proporcionaram para a minha formação profissional e, principalmente, pessoal. Meu agradecimento mais do que especial vai para minha mãe, Daniela, minha avó, Helena, minha irmã, Manuella e minha tia, Isabel, que são meu porto seguro, minha força e minha maior inspiração. Sou grata também ao meu padrasto, Bill, que, mesmo sem nenhuma obrigação, sempre cuidou de mim como uma filha. Por fim, não posso deixar de mencionar minha tia Vera, que ao longo dessa jornada passou a me acompanhar através de outro plano, sou grata por todo carinho e amor que recebi ao longo desses 26 insuficientes anos em que pude te ter na minha vida.

Ao meu companheiro de vida, Marcelo, me faltam palavras para expressar tamanha gratidão por te ter ao meu lado. Obrigada por ter sido meu ponto de paz em meio a essa trajetória mais do que turbulenta. Só você sabe verdadeiramente tudo que passei para chegar até aqui, e espero que saiba também o quanto você foi essencial durante esse caminho. Nada disso seria possível sem o seu amor, carinho e suporte, sem o seu incentivo e sua admiração, suas palavras gentis e seu abraço de conforto. Te amo além da vida.

À Jéssica, minha irmã de alma inseparável, obrigada por tudo, principalmente por todas as vezes em que me lembrou do meu valor e da minha capacidade quando eu mesma já não me recordava. Serei eternamente grata por todos os momentos em que você me ofereceu um ombro amigo, me aconselhou, puxou minha orelha, enxugou minhas lágrimas e simplesmente esteve ao meu lado vibrando por mim. Você é um presente que a vida me deu.

Não posso deixar de agradecer também a todos os meus amigos que, mesmo com os desencontros da vida, sempre estiveram presentes de alguma forma. Nicole, Lys, Aedes, Stallone, Lucas, Luiza, Larissa, Mariana, Vitória, Bianca Miyuki, Bianca Quisté e Leonardo: fico feliz por ser rodeada de pessoas tão queridas e especiais, e, acima de tudo, me reconforta saber que posso contar com vocês não só nos momentos bons, como também nos mais difíceis.

Ao meu orientador, professor Paulo Pereira: obrigada pela paciência, pelos conselhos e sugestões, e por me ajudar a dar forma às minhas ideias. Aos colegas do grupo NETS/PUC, agradeço pelas discussões, reflexões e dicas que contribuíram para estimular os meus estudos

e desenvolvimento acadêmico, e também deixo meu agradecimento ao prof. Tomaz, por ter me dado a oportunidade de realizar o estágio docência em sua disciplina.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, agradeço por ter me proporcionado um ensino público de excelência e também a oportunidade de desenvolver a presente pesquisa em um ambiente acolhedor e enriquecedor. A todos os professores e professoras com quem tive um breve contato durante o Mestrado, deixo também minha gratidão por terem feito o possível e o impossível para seguir transmitindo conhecimento de qualidade durante a pandemia. Por último, agradeço a todas as pessoas, sobretudo os pesquisadores e pesquisadoras brasileiros, que se propuseram a defender a ciência e seguir produzindo conhecimento durante os últimos anos, os quais foram marcados não só pelo caos do Covid, como também por uma onda avassaladora de desinformação, negacionismo, desmonte do ensino público e desincentivo à ciência. Seguimos resistindo.

## RESUMO

A governança global da segurança passou por alterações significativas nos últimos tempos. Atualmente, o campo da segurança tem se mostrado altamente pluralizado, sendo a segurança não só desempenhada como também gerida por diferentes provedores inseridos em complexas redes de interação. Nesse cenário, destaca-se o expressivo crescimento do setor privado de segurança comercial. Hoje empresas privadas de segurança (PSCs) e outros atores se tornaram uma parte onipresente da vida cotidiana, haja vista que pelo menos metade da população mundial vive em países onde há mais funcionários de segurança privada do que policiais. Diversas dinâmicas interconectadas, que envolvem, por exemplo, a difusão de modos de gestão neoliberal, a comodificação da segurança e a propagação de mentalidades de risco, resultaram nesse cenário de pluralização da governança da segurança e expansão da segurança privada. Tais processos inclusive contribuíram para alterar a forma de se pensar e agir a respeito da segurança, levando ao surgimento de novos núcleos de autoridade e gestão simultaneamente públicos, privados, locais e globais em matéria de recursos, discursos, tecnologias e atores. Esses núcleos se traduziram, na prática, em novas configurações de policiamento, pelas quais a ordenação da segurança é realizada a partir de definições específicas de ordem, conduta e comunidade. Importante para a presente pesquisa é compreender o papel da segurança privada em meio a esses esquemas de policiamento, os quais ganharam bastante relevância tanto no âmbito local quanto internacional, e qual é o ideal de segurança e ordem que esses serviços ajudam a reforçar. Toma-se por base o caso do *Central City Improvement District (CCID)* da Cidade do Cabo como forma de compreender o papel que a segurança privada desempenha. O projeto dos *Improvement Districts*, que se tornou uma referência global adotada em diferentes lugares, foi empregado no contexto capetoniano visando garantir objetivos de ordenamento social, desenvolvimento econômico e revitalização urbana. Argumenta-se que, a partir dessas iniciativas, a segurança privada atua para manter e reforçar distanciamentos, desigualdades e noções de ordem excludentes que, por sua vez, alimentam racionalidades que contribuem ainda mais para ampliar a demanda por seus serviços. Essa lógica é entendida como um padrão de atuação das PSCs ao redor do mundo, mas é válido considerar também como isso se traduz a partir da associação com dinâmicas locais específicas e produz novos modos de governo que se difundem globalmente.

**Palavras-chave:** segurança privada; governança da segurança; arranjos de policiamento; City Improvement Districts; Cidade do Cabo.

## ABSTRACT

Global security governance has undergone significant changes in recent times. Currently, the field of security has been shown to be highly pluralized, since security is not only provided but also governed by different actors inserted in complex networks of interaction. In this scenario, the significant growth of the commercial private security sector stands out. Today private security companies (PSCs) and other actors have become a ubiquitous part of everyday life, given that at least half of the world's population lives in countries where there are more private security officers than police. Several interconnected dynamics, which involve, for example, the diffusion of neoliberal Governance modes, the commodification of security and the diffusion of risk mentalities, resulted in this scenario of pluralization of security governance and expansion of private security. Such processes have even contributed to changing the way of thinking and acting with regards to security, leading to the emergence of new nodes of authority and governance that are simultaneously public, private, local and global in terms of resources, discourses, technologies and actors. These nodes translated, in practice, into new configurations of policing, through which security is carried out based on specific definitions of order, conduct and community. This research turns to understanding the role of private security in the midst of these policing schemes, which have gained considerable relevance both locally and internationally, and what is the ideal of security and order that these services help to reinforce. The case of the Cape Town Central City Improvement District (CCID) is taken as an example to understand the role that private security plays. The project of the Improvement Districts, which became a global reference adopted in many different places, was applied in the capetonian context as a way to guarantee objectives of social order, economic development and urban revitalization. It is argued that, based on these initiatives, private security acts directly to maintain and reinforce distance, inequalities and exclusionary notions of order that, in turn, feed fears and rationales that contribute even more to expanding the demand for its services. This logic is understood as a standard action of PSCs around the world, but it is also worth considering how this is translated through the association with specific local dynamics and produces new modes and practices of governance that spread globally.

**Keywords:** private security; security governance; policing arrangements; City Improvement Districts; Cape Town.

## RESUMEN

La gobernanza de la seguridad global ha experimentado cambios significativos en los últimos tiempos. En la actualidad, el campo de la seguridad se ha mostrado altamente pluralizado, ya que la seguridad no solo es realizada sino gobernada por diferentes actores insertos en complejas redes de interacción. En este escenario, destaca el crecimiento del sector comercial de la seguridad privada. Hoy en día las empresas de seguridad privada (PSC) y otros actores se han convertido en una parte omnipresente de la vida cotidiana, dado que al menos la mitad de la población mundial vive en países donde hay más empleados de seguridad privada que policías. Varias dinámicas interconectadas, que involucran, por ejemplo, la difusión de modos de gestión neoliberales, la mercantilización de la seguridad y la propagación de mentalidades de riesgo, resultaron en este escenario de pluralización de la gobernanza de la seguridad y expansión de la seguridad privada. Tales procesos han contribuido incluso a cambiar la forma de pensar y actuar en respeto a la seguridad, dando lugar a la aparición de nuevos núcleos de autoridad y gestión al mismo tiempo públicos, privados, locales y globales en cuanto a recursos, discursos, tecnologías y actores. Estos núcleos se tradujeron, en la práctica, en nuevas configuraciones policiales, a través de las cuales se ordena la seguridad a partir de definiciones específicas de orden, conducta y comunidad. Es importante para esta investigación comprender el papel de la seguridad privada en esquemas policiales que han cobrado gran relevancia local e internacional, y cuál es el ideal de seguridad y orden que estos servicios ayudan a reforzar. Se toma como base el caso del Central City Improvement District (CCID) de Ciudad del Cabo para entender el papel de la seguridad privada. Los Improvement Districts, que se convirtieron en una referencia mundial adoptada en muchos lugares fueron adoptados en el contexto capetoniano para garantizar objetivos de orden social, desarrollo económico y revitalización urbana. Se argumenta que, a partir de esta iniciativa, la seguridad privada actúa manteniendo y reforzando desigualdades y nociones excluyentes de orden que, a su vez, alimentan racionalidades que contribuyen para ampliar la demanda de sus servicios. Esta lógica se entiende como un patrón de actuación de las empresas de servicios públicos en todo el mundo, pero también se considera cómo esto se traduce a partir de la asociación con dinámicas locales específicas y produce nuevas prácticas de gestión que se extienden globalmente.

**Palabras clave:** seguridad privada; gobernanza de la seguridad; esquemas policiales; City Improvement Districts; Ciudad del Cabo.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Taxas gerais de criminalidade na África do Sul (1994/95 - 2001/02) - (a cada 100.000 pessoas).....	124
Gráfico 2 –	Taxas de crime por província (2001/2002).....	124
Mapa 1 –	Mapa da região central da Cidade do Cabo ( <i>City Bowl</i> ).....	134
Mapa 2 –	Mapa do <i>Cape Town Central City Improvement District</i> (CCID).....	137
Mapa 3 –	Mapa da distribuição dos principais CIDs da Cidade do Cabo.....	137
Figura 1 –	Marcação na calçada delimitando os espaços que os comerciantes devem ocupar.....	145

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGS	<i>Assemblages Globais de Segurança</i>
CCID	<i>Cape Town Central City Improvement District</i>
CTP	<i>Cape Town Partnership</i>
CBD	<i>Central Business District</i>
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CFTV	Circuito Fechado de Televisão e Vídeo
CID	<i>City Improvement District</i>
CNA	Congresso Nacional Africano
DCBID	<i>Downtown Central Business Improvement District</i>
EUA	Estados Unidos da América
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GIS	<i>Geographic Information System</i>
GEAR	<i>Growth, Employment and Redistribution</i>
ID	<i>Improvement District</i>
IDA	<i>International Downtown Association</i>
LAPD	<i>Los Angeles Police Department</i>
MCC	<i>Mangaung Correctional Centre</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PSA	Polícia Sul-Africana
PSC	<i>Private Security Company</i>
PSIRA	<i>Private Security Industry Regulatory Authority</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRD	Programa de Reconstrução e Desenvolvimento
RI	Relações Internacionais
SASA	<i>Security Association of South Africa</i>
SAPOA	<i>South Africa Property Owners Association</i>
SAPS	<i>South African Police Service</i>
SSU	<i>Strategic Surveillance Unit</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>PLURALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA E EXPANSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA: REFLEXÕES SOBRE O TEMA.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>Mudanças na governança da segurança: do estadocentrismo à pluralidade</b>	<b>28</b>
2.1.1	Diferentes perspectivas e abordagens acerca da governança da segurança contemporânea.....	37
<b>2.2</b>	<b>Pluralização da governança da segurança e expansão da segurança privada: razões e implicações.....</b>	<b>45</b>
2.2.1	Difusão do neoliberalismo e a multiplicação de governos privados.....	46
2.2.2	A difusão de mentalidades orientadas pela noção de risco e novas práticas de segurança.....	53
2.2.3	Comoditização da segurança: bem público versus mercadoria.....	60
<b>3</b>	<b>A SEGURANÇA PRIVADA EM MEIO A NOVOS ESQUEMAS E SOLUÇÕES DE POLICIAMENTO.....</b>	<b>68</b>
<b>3.1</b>	<b>Segurança privada e noções de ordem social.....</b>	<b>71</b>
<b>3.2</b>	<b><i>Improvement Districts</i>: surgimento, difusão e debates sobre o modelo.....</b>	<b>78</b>
3.2.1	<i>Improvement Districts</i> e segurança privada: explorando a relação.....	90
<b>4</b>	<b><i>CAPE TOWN CENTRAL CITY IMPROVEMENT DISTRICT</i> (CCID): SOLUÇÃO DE SEGURANÇA PRIVADA?.....</b>	<b>102</b>
<b>4.1</b>	<b>O cenário de segurança privada na África do Sul.....</b>	<b>104</b>
<b>4.2</b>	<b>Implementação dos <i>City Improvement Districts</i> (CIDs) no contexto sul-africano.....</b>	<b>120</b>
4.2.1	O CCID da Cidade do Cabo: solução ou problema?.....	132
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>159</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>166</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A governança global da segurança passou por alterações significativas nos últimos tempos. Atualmente, esse campo se apresenta altamente pluralizado<sup>1</sup>, sendo a segurança não só desempenhada como também gerida por diferentes atores inseridos em complexas redes de interação. Se antes questões securitárias eram consideradas prerrogativas do Estado e das forças públicas, hoje o que se observa é um movimento de reestruturação, ampliação e diversificação da atividade de policiamento que vai muito além de tais instituições – ainda que estas também estejam incluídas – e envolve, por exemplo, a sociedade civil, empresas privadas de segurança (PSCs, em inglês<sup>2</sup>), organizações não-governamentais, instituições internacionais e outros agentes cooperando, competindo e interagindo através de amplos arranjos securitários (LEANDER; ABRAHAMSEN, 2016). Nesse cenário, dá-se destaque ao crescimento do setor de segurança privada e à expressiva proliferação das PSCs, as quais se tornaram uma presença de grande relevância a nível global e local e uma parte onipresente da vida cotidiana, haja vista que, de acordo com Provost (2017), pelo menos metade da população mundial vive em países onde há mais funcionários de segurança privada do que forças policiais.

Frente a esse cenário, olhar para o fenômeno da segurança privada se mostra bastante relevante, especialmente porque as dinâmicas e discursos que impulsionaram o crescimento do setor também impactaram fortemente na concepção de segurança atual, abrindo portas para se questionar, por exemplo, a quem a segurança se destina e quem é conseqüentemente excluído dentro dos novos esquemas de governança da segurança; qual o papel que a segurança privada desempenha em determinadas estruturas de policiamento e quais os impactos da sua atuação; como o setor privado de segurança contribui para a reprodução de certas práticas, dinâmicas, discursos e mentalidades ligadas a noções excludentes de ordem e como estas são difundidas ao redor do globo como parte de um repertório de soluções e tendências de governança da segurança. Conforme será visto ao longo da presente pesquisa, os agentes de segurança privada ganharam bastante destaque e autoridade, especialmente através de sua atuação em esquemas de policiamento e gerenciamento urbano contemporâneos. Logo, argumenta-se que analisar o papel desses atores em tais arranjos traz *insights* interessantes que contribuem para entender

---

<sup>1</sup>Para fins da presente pesquisa, utilizaremos os termos “pluralização”, “diversificação” e outros similares para descrever o processo de ampliação e inclusão de novos atores na provisão e governança da segurança.

<sup>2</sup>*Private Security Companies.*

quais condutas costumam ser colocadas em prática pela segurança privada e quais ideais de segurança e ordem que são reforçados e co-criados a partir disso.

De acordo com pesquisa realizada por Provost (2017), publicada no jornal *The Guardian*, em 2017 mais de 40 países – incluindo EUA, China, Canadá, Austrália e Reino Unido – contavam com mais trabalhadores contratados para funções de segurança do que policiais com mandato para proteger o público geral. Na África do Sul, por exemplo, considerada um país emblemático devido ao seu setor de segurança privada expressivo, foram registrados em 2021 cerca de 2 milhões e meio de seguranças particulares, um número bastante alto, sobretudo se comparado ao tamanho das forças públicas, que contavam com menos de 200 mil funcionários nessa mesma época (SECURITY..., 2021). Ainda conforme a pesquisa veiculada pelo jornal britânico, estima-se que em 2017 o mercado mundial de serviços de segurança privada tenha movimentado cerca de US\$180 bilhões, valor que supera o PIB de nações menores. Algumas das maiores corporações, como a G4S e a Securitas, possuem um grande alcance em termos territoriais, com filiais em vários países, além de apresentarem uma enorme quantidade de empregados (PROVOST, 2017). De acordo com o *Integrated Report and Accounts* referente à multinacional britânica G4S, a mesma empregava cerca de 558 mil funcionários trabalhando em 90 países até o ano de 2019. Em 2021, a empresa foi adquirida pela Allied Universal, que se tornou, por sua vez, a 3ª maior empregadora na América do Norte e a 7ª em dimensão global (PROVOST, 2017; G4S..., 2021; G4S, [2019]).

Esses dados evidenciam, ainda que de forma concisa, a magnitude que o setor de segurança privada assumiu na atualidade. Cada vez mais comuns no dia a dia da maioria das pessoas, as PSCs e os funcionários de segurança privada realizam uma ampla gama de atividades que compreendem, por exemplo, monitoramento de sistemas de alarmes e câmeras de segurança; administração de prisões; treinamento de forças armadas e policiais; realização de atividade de inteligência e segurança cibernética, prestação de serviços logísticos e de segurança pessoal, segurança de shopping centers, *campi* universitários, complexos empresariais e industriais, condomínios fechados e, inclusive, o policiamento de espaços públicos, como bairros residenciais, parques e praças, centros comerciais e outros. Dessa forma, em cidades do mundo todo as forças privadas de segurança atuam complementando, e por vezes substituindo, as forças policiais na realização das atividades de policiamento (LEANDER; ABRAHAMSEN, 2016).

Entende-se que esse cenário de pluralização da governança da segurança e consequente ganho de proeminência da segurança privada é fruto de diversas dinâmicas interconectadas, as quais envolvem, por exemplo, a difusão do neoliberalismo como forma de gestão, a propagação de mentalidades orientadas pela noção de risco e a mercantilização da segurança (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Tais processos contribuíram para alterar a forma de se pensar e agir a respeito da segurança, na medida em que instauraram uma lógica de autogoverno, consumo, prevenicionismo e gerencialismo que abriu espaço para a privatização da vida pública e o afastamento de ideais de coletividade. Nesse sentido, a segurança passou a ser vista como uma responsabilidade individual, um instrumento para assegurar qualidade de vida, além de algo passível de ser manipulado e empregado de maneira privada como forma de garantir interesses e ideais particulares de segurança. Diante disso, surgiram não só novas autoridades, agências e recursos para auxiliar na provisão e governança da segurança, como também novas técnicas, mecanismos e esquemas de policiamento para além dos moldes estatais (SHEARING; WOOD, 2007).

A implementação de esquemas e soluções de policiamento, por meio dos quais a segurança é gerida e ordenada tanto no âmbito doméstico quanto internacional, se tornou uma tendência na atualidade. Tais arranjos, que podem ser simultaneamente públicos, privados, locais e globais em matéria de recursos, discursos, tecnologias e atores, têm como objetivo, dentre outras coisas, prevenir ameaças, conter a criminalidade e garantir determinada ordem em dados locais. Podemos citar, como exemplo, esquemas de policiamento comunitário, como a criação de conselhos de segurança municipais ou distritais, a implementação de vigias de bairro (*neighbourhood watches*, em inglês), nas quais grupos civis se unem para se dedicar à prevenção do crime e vandalismo dentro de determinadas regiões, e até mesmo grandes parcerias público-privadas, como no caso dos *Improvement Districts* (IDs), esquemas de gestão urbana, sancionados através de lei municipal ou estadual, que envolvem o pagamento de taxas adicionais para financiar serviços exclusivos em determinada área, como no caso da segurança (SHEARING; WOOD, 2007; BUTTON, 2002). Todos esses esquemas tiveram seu desenvolvimento mais expressivo no âmbito local, mas conseguiram se traduzir em tendências que foram replicadas a nível global em diversos contextos, como parte de um conjunto de práticas padronizadas e recomendadas.

No caso dos IDs, por exemplo, o modelo se tornou bastante popular nas principais cidades dos Estados Unidos e Canadá e rapidamente passou a circular a nível internacional,

sendo transferido para vários centros urbanos ao redor do mundo, como Londres, Hamburgo e Cidade do Cabo. A iniciativa surgiu como uma forma de reverter o declínio econômico de determinadas regiões urbanas que enfrentavam problemas de criminalidade, abandono e vandalismo, através da implementação de serviços adicionais custeados a partir de fundos privados. Esses fundos, por sua vez, eram angariados por meio de contribuições dos proprietários de imóveis e negócios locais. De forma resumida, o objetivo principal do modelo dos IDs gira em torno de promover um ambiente seguro, higienizado e agradável visando atrair mais capital para as regiões em que os distritos são implementados (HOYT, GOPAL-AGGE, 2007; PEYROUX; PÜTZ; GLASZE, 2012; WARD, 2007). Como mencionado, essa iniciativa foi difundida ao redor do mundo como uma política-chave de gestão urbana e foi amplamente absorvida a nível local. A título de exemplo, atualmente existem 76 IDs em Nova Iorque (NYC SMALL BUSINESS SERVICES, [2023]), 70 em Londres (DATA GOV UK, [2023]) e 21 na Cidade do Cabo (CITY IMPROVEMENT, [2023]).

Para além de representarem um modelo de gerenciamento urbano, na presente pesquisa abordamos os IDs também enquanto esquemas de policiamento em larga escala, já que o combate ao crime e a manutenção da ordem estão entre suas principais prioridades. Além disso, tais iniciativas impactam profundamente na governança da segurança local e global, produzindo novas técnicas e estratégias de policiamento que são amplamente difundidas através das redes de interação estabelecidas entre os atores envolvidos (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Em alguns casos, a segurança é, inclusive, um dos principais motivos para que seja levada em frente a instauração do modelo. Por exemplo, na Cidade do Cabo, o modelo foi adotado após ser constatado através de pesquisas que o crime consistia em um dos principais impeditivos ao desenvolvimento econômico e revitalização do centro do município. Os IDs, que haviam se tornado um caso de sucesso nas principais cidades estadunidenses, foram vistos como uma solução de segurança moderna e eficiente para ser replicada em solo sul-africano (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012a; VINDEVOGEL, 2005; HOYT, GOPAL-AGGE, 2007). No site do *Cape Town Central City Improvement District* (CCID), principal distrito da Cidade do Cabo, consta que ele foi estabelecido com o propósito de resgatar a cidade do cenário de “crime e sujeira” em que ela havia caído, e a segurança é nomeada como o principal serviço complementar oferecido pelo ID (CAPE TOWN CCID, [2023]).

Na medida em que essas iniciativas visam construir espaços exclusivos, seguros e policiados, onde há um afastamento das realidades e mazelas sociais, surge uma demanda pelo

emprego de recursos além daqueles que já estão disponíveis para todos e pela contratação de serviços que viabilizem a garantia de agendas particulares (MERRY, 2001). Sendo assim, as PSCs e outros agentes de segurança se tornaram um ativo essencial em meio a esses esquemas, sendo orientados para a criação de um ambiente distante de tudo que remeta à desordem urbana e à heterogeneidade social, afinal, para atingir seus objetivos de desenvolvimento econômico e revitalização, os IDs visam criar um espaço em que uma ordem social particularista e voltada para o consumo é definida e aplicada. Nesse sentido, os atores de segurança se articulam de forma a garantir e delimitar os contornos espaciais dos distritos e também controlar o fluxo interno de pessoas, filtrando indivíduos, comportamentos e racionalidades permitidos e até mesmo preferidos dentro de tais espaços, a partir da identificação, triagem e eliminação de elementos indesejados (CALDEIRA, 2001; PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014). Mediante esse cenário, o que se nota é que a segurança privada é crucial tanto como ferramenta quanto como autoridade no esquema de governança implementado pelos IDs, pois ela ajuda a reforçar e até mesmo produzir determinada ordem social através de suas práticas. Sendo assim, o papel de tais atores certamente merece atenção, já que eles possuem autoridade e legitimidade e são capazes de impactar o cenário socioespacial em que atuam.

Isto posto, o intuito do presente estudo é compreender o papel que a segurança privada desempenha em meio ao esquema de policiamento dos *Improvement Districts*, tendo como base o caso do *Cape Town Central City Improvement District*. Nesse sentido, entende-se que o modelo dos IDs serve como um bom exemplo para demonstrar um pouco do padrão de atuação de tal setor e a lógica que perpassa o uso desses serviços, uma vez que essa iniciativa promove uma reestruturação do espaço urbano amparada pelo policiamento privado e vinculada a interesses econômicos de uma parcela específica da população. Os IDs também evidenciam como a segurança privada se tornou parte ubíqua da rotina urbana e um aspecto intrínseco da sociedade contemporânea, inclusive demonstrando a proximidade desses atores com outras formas de poder e autoridades públicas, privadas e cívicas. A dimensão internacional também entra em destaque a partir da análise do modelo, dado que esses esquemas se conectam com dinâmicas, discursos e redes de atores transnacionais e ilustram como práticas, técnicas e racionalidades de governança da segurança se tornaram padronizados, sendo exportados globalmente como parte de um amplo repertório de soluções. Isso se prova sobretudo pelo fato de que o modelo foi reproduzido de forma mais ou menos semelhante em diversos países. As próprias PSCs e atores de segurança privada extraem poder de processos e tendências globais, assim como de seu status enquanto empreendimentos comerciais legítimos de alcance

internacional, com isso influenciando decisões de segurança nos centros urbanos de todo o mundo (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

A partir do que foi brevemente exposto, a pesquisa se insere e contribui para os estudos sobre segurança privada e governança global da segurança sendo conduzida por três questionamentos gerais: 1) Qual o papel da segurança privada em meio aos esquemas de policiamento contemporâneos? 2) Quais noções de segurança e ordem social esses serviços ajudam a reforçar? e 3) Como isso se conecta com dinâmicas transnacionais de governança da segurança? Dado o caráter amplo de tais perguntas, compreendemos a complexidade que envolve conseguir respondê-las, dessa maneira, para orientar a análise, tomamos por base o modelo dos *Improvement Districts* e fazemos um exame das disposições de segurança empregadas no maior ID da Cidade do Cabo, o *Cape Town Central City Improvement District*, visando fundamentar reflexões acerca do *modus operandi* da segurança privada e também trazer alguns *insights* sobre os questionamentos acima.

Sendo assim, o estudo proposto busca apresentar o estado da arte dos estudos sobre segurança privada e policiamento, trazer algumas reflexões sobre o impacto de tais serviços e explorar não só a atuação da segurança privada em meio ao esquema dos IDs, como também as dinâmicas e tendências que contribuíram para que a governança da segurança se diversificasse impulsionando, desta maneira, o ganho de autoridade e legitimidade das PSCs e outros atores privados de segurança. Entende-se que diversas mudanças impactaram a forma de se pensar e agir a respeito da segurança, as quais contribuíram para que ela se afastasse cada vez mais de ideais coletivos de proteção. O caso dos IDs serve como um exemplo ilustrativo do debate que se pretende realizar e soma à pesquisa revelando algumas tendências e ajudando a entender, ainda que superficialmente, de que maneira a segurança privada afeta o tecido social urbano, que tipo de configuração de governança surge a partir da união de tendências globais com processos locais e como esses processos beneficiam a contínua expansão do setor privado de segurança.

Apesar de existir uma literatura acadêmica bastante desenvolvida sobre o tema da privatização da segurança, entendemos que o cenário de segurança, no geral, está em contínua modificação e expansão. Em 1990 foi quando se observou um crescimento mais expressivo dos estudos sobre as PSCs, frente a sua atuação em diversos conflitos (MEEGDENBURG; 2015). Desde então, uma grande quantidade de estudos foi produzida a partir de diferentes prismas, visões e entendimentos, e muito ainda segue sendo produzido, de acordo com novas demandas,

diferentes agendas de pesquisa e novos acontecimentos. Contudo, ainda que se identifique essa grande quantidade de produções, acreditamos que a presente pesquisa soma ao campo de estudos de segurança privada e governança da segurança, trazendo consigo aspectos ainda pouco explorados sobre esses tópicos e os articulando a partir de um exemplo ilustrativo ainda não muito conhecido, em especial na esfera das Relações Internacionais.

A segurança privada ganhou bastante notoriedade dentro da disciplina de Relações Internacionais (RI) a partir de seu envolvimento em grandes conflitos, como as guerras do Afeganistão e do Iraque. Como consequência, as PSCs, em seu aspecto militar, foram amplamente estudadas, sobretudo nos anos 1990 e 2000 (MEEGDENBURG, 2015). Porém, na atualidade, o que se mostra mais chamativo é o papel de tais atores em cenários urbanos de paz formal, justamente por conta de sua pervasividade e ganho de autoridade (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Apesar de ser um fenômeno menos espetacular, estudar a atuação da segurança privada comercial em esquemas de policiamento urbano é relevante para as Relações Internacionais na medida em que os desdobramentos locais de suas atividades também repercutem a nível global. Uma tendência de governança da segurança que se torna popular no âmbito doméstico pode ser transferida para outros contextos e se tornar parte de um repertório de soluções internacionais, como é o caso dos IDs. Nesses contextos, destaca-se que os atores de segurança privada não se posicionam de forma passiva, sendo capazes de impulsionar e ajudar a produzir novas práticas e estratégias de governança. Torna-se importante, portanto, problematizar o papel que eles desempenham e quais os impactos de sua atuação, considerando-os peças relevantes para os estudos de segurança.

Na presente pesquisa, optamos por abordar de forma crítica a relação entre a segurança privada e noções de ordenamento social, pois argumentamos que as PSCs e outros atores privados de segurança atuam de forma a reforçar, através de suas práticas, uma concepção de ordem excludente, que prioriza determinadas condutas, características e discursos e que contribui para segregar certos grupos e amplificar as desigualdades sociais. Esse cenário, por sua vez, é benéfico para o setor, pois alimenta medos, inseguranças e preconceitos que expandem a demanda por serviços de segurança exclusivos e manipuláveis a partir de agendas e interesses específicos. A partir dessa reflexão, é especialmente relevante problematizar a atuação da segurança privada em países do Sul Global, como é o caso da África do Sul, na medida em que eles já apresentam um contexto de desigualdades historicamente enraizadas, altas taxas de criminalidade e segregação social latente que se torna propício para a proliferação

desses serviços. Nesse ponto, acreditamos que a presente pesquisa seja de extrema valia especialmente para a academia brasileira, afinal o Brasil também está entre os principais países onde guardas privados superam os números da polícia e apresenta um tecido social marcado por desigualdades e discriminação (MCCARTHY, 2017).

A escolha de um caso proveniente da África do Sul, no entanto, leva em conta alguns aspectos relevantes para o debate. Primeiramente, o país apresenta um setor de segurança privada expressivo, tanto que já chegou a ser considerado um líder mundial nesse quesito. Como já citado, foram registrados em 2021 cerca de 2 milhões e meio de seguranças particulares trabalhando no país e já em 2017 a África do Sul figurava entre as dez nações onde guardas privados superam os números da polícia (SECURITY..., 2021; MCCARTHY, 2017). Como cita Diphoorn (2016), a presença da segurança privada no cotidiano sul-africano não é velada e se tornou algo extremamente comum aos olhos de todos, tanto que as empresas de segurança privada muitas vezes respondem às cenas de crime antes mesmo da chegada das forças policiais. Fora isso, de acordo com Amorim e Madeiro (AMORIM; MADEIRO, 2020), em 2020 o país ocupava o primeiro lugar no ranking de desigualdade mundial. A nação africana também se tornou notória por suas altas taxas de violência e criminalidade, tendo já ocupado o nono lugar na lista global de taxas de homicídio e terceiro lugar no ranking do continente. A união de altos níveis de criminalidade, desigualdade socioeconômica e baixos níveis de segurança pública propiciou a expansão do setor privado de segurança e contribuiu para que as PSCs e outros atores do ramo se posicionassem enquanto uma alternativa mais viável, eficiente e moderna frente aos serviços públicos (DIPHOORN, 2016; DIPHOORN; KYED, 2016).

A África do Sul também fornece um panorama social interessante devido ao seu passado segregacionista ligado ao Apartheid, sistema político que possuía a segurança em seu cerne (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Como citam Abrahamsen e Williams (2011), o policiamento expressivo durante a época do Apartheid se preocupava principalmente em controlar e segregar a população negra a fim de preservar o privilégio da elite branca, e o mercado de segurança privada do país se desenvolveu também nesse período, seguindo a mesma premissa. Atualmente, ainda que a situação sul-africana seja outra, muitos resquícios do antigo regime permanecem, como é o caso da segregação socioespacial, que, embora não seja mais uma política de Estado, segue orientando a paisagem urbana do país em muitos locais. A indústria de segurança privada, por sua vez, apesar de desfrutar de grande aceitação e estar fortemente penetrada no cotidiano da sociedade, continua servindo aos interesses da parcela

mais abastada da população e viabilizando o domínio de certos grupos sociais sobre espaços considerados relevantes, através de esquemas de policiamento como o dos IDs (MIRAFTAB, 2007). Portanto, apesar de não ser o foco principal, cabe também investigar o nexo entre passado e presente, pois ele evidencia como os discursos que rondam a segurança privada, que se distanciam da coletividade e da democracia, contribuem para a segregação social e a perpetuação de desigualdades.

A Cidade do Cabo, por sua vez, representa um microcosmo do país. Além de apresentar altos níveis de desemprego e pobreza, a proliferação de economias informais, um sistema policial ineficiente e elevadas taxas de criminalidade, em 2021 o município figurava entre as cinquenta cidades mais violentas do mundo, de acordo com lista do Conselho Mexicano de Segurança Pública e Justiça Criminal, entidade que realiza o monitoramento de taxas de crimes e produz conteúdos sobre o tema da segurança, e já foi considerado uma das *murder capitals* ao redor do globo, por conta de sua alta taxa de homicídios (CAPE..., 2021; ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2011). Durante o período do Apartheid, a Cidade do Cabo se transformou na cidade mais segregada da África do Sul em matéria social e espacial e, após o fim do regime, foi envolvida em uma onda de criminalidade que se espalhou por todo o seu território, inclusive em áreas centrais que costumavam ser polos econômicos e enclaves da população branca mais abastada e que foram se tornando cada vez mais decadentes e abandonadas (SPINKS, 2001; LEMANSKI, 2006).

Esse cenário abriu portas para que fosse implementado, no ano de 2000, o primeiro ID da cidade, denominado *Cape Town Central City Improvement District* (CCID). O esquema visava sanar o problema do crime, o qual era visto como um obstáculo para o desenvolvimento econômico da cidade, e promover a revitalização urbana com o objetivo de tornar a região central novamente atraente para a economia, estimulando investimentos, consumo e turismo, e reinserindo o município nos círculos econômicos globais, regionais e domésticos (SAMARA, 2011). O CCID acabou se tornando o maior e mais relevante de todos os IDs da cidade, bem como uma referência nacional, regional e global. Como será visto, desde o início de sua adoção, a segurança foi tida como a principal prioridade (BERG, 2004b) e o distrito se apoiou fortemente na contratação de serviços privados para lidar com essa questão.

Como estratégia de renovação urbana e solução de segurança, o CCID produziu resultados rapidamente, ajudando a criar uma atmosfera de maior segurança na região central da Cidade do Cabo. Em contrapartida, argumentamos que o outro lado da moeda é que tal

esquema também impactou profundamente o tecido social do município sul-africano, fragmentando e privatizando o espaço urbano a partir de práticas de policiamento que visavam proteger a região central e criar um ambiente agradável e atrativo para o consumo através de noções e práticas excludentes de ordenamento social (SAMARA, 2010). Conforme será explorado, para criar a imagem de uma cidade mundialmente competitiva e um destino desejável para o capital global, foram utilizadas técnicas e tecnologias de segurança regulatórias que visavam higienizar socialmente o espaço público da Cidade do Cabo (PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014). Nesse sentido, debatemos que as disposições de segurança privada viabilizaram a implementação de uma agenda de governança da segurança que contribuiu para ampliar a desigualdade e segregação urbana latente do município.

Esses aspectos tornam o caso do CCID bastante interessante para ilustrar o debate geral realizado pela pesquisa acerca do papel e impacto da segurança privada em esquemas de policiamento contemporâneos. Com relação à dimensão transnacional da governança da segurança, embora o policiamento seja frequentemente tratado como uma questão doméstica, entende-se que a esfera urbana é um *locus* relevante no que diz respeito ao surgimento de novas formas de gestão que ultrapassam as divisões entre o interno e o internacional (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Como cita Sassen (2002), atualmente os grandes centros urbanos desempenham um papel cada vez mais importante na ligação direta de seus processos locais com circuitos internacionais e, além disso, contam com uma infinidade de atores locais, globais, públicos e privados que interagem entre si, muitas vezes dando luz a novas diretrizes de cooperação. Através de uma análise do CCID é possível demonstrar esses processos, principalmente porque esse distrito se tornou uma referência regional e internacional, sendo capaz não somente de absorver, como também contribuir para a circulação de novas iniciativas, estratégias e técnicas no âmbito da segurança, através da sua participação em feiras, conferências e eventos. Ou seja, além de evidenciar as dinâmicas de parcerias público-privadas no âmbito securitário, a relevância e o impacto da mercantilização da segurança e as reformulações e mudanças que culminaram nas atuais noções de segurança e em suas lógicas de segregação, o caso do CCID também ajuda a revelar o sentido da exportação-importação global de modelos de segurança e trazer a perspectiva internacional para o tópico da privatização da segurança.

Com o objetivo de refletir sobre os questionamentos que embasam a presente análise, acreditamos ser de extrema relevância entender sobre o processo de pluralização da governança da segurança e expansão do setor privado de segurança. Portanto, inicialmente a pesquisa se

centra em situar os fatores e dinâmicas que, juntos, contribuíram para mudar a esfera da segurança como um todo e também as formas de agir e pensar sobre o tópico. No primeiro capítulo, buscamos apresentar um amplo panorama das alterações nos modos de governo em geral (2.1) e examinar como o movimento de pluralização da segurança foi enquadrado a partir disso (2.1.1). Entendemos que algumas das interpretações oferecidas apresentam um caráter limitado, deixando de lado aspectos importantes que ajudam a compreender como a segurança privada ganhou autoridade e também como o conceito de segurança deixou de ser algo focado sobretudo no coletivo, para ser orientado por noções privadas, mercantilizadas e gerenciais. Sendo assim, procuramos também abordar os fatores interconectados que impactam o cenário de segurança, dentre os quais citamos a difusão do neoliberalismo (2.2.1), a propagação de mentalidades de risco (2.2.2) e a comoditização da segurança (2.2.3), pois essas dinâmicas não só oferecem uma visão mais ampla acerca do desenvolvimento do setor, como também permitem uma problematização acerca da provisão de segurança atual – algo de extrema valia para o objetivo da análise.

Já no segundo capítulo, exploramos como a pluralização da governança e expansão do mercado de segurança contribuíram para o surgimento e estruturação de novos arranjos e soluções de policiamento, por meio dos quais a segurança é governada através de noções excludentes de ordenamento social (3.1). Por serem, essencialmente, arranjos privados que não tem como objetivo promover uma segurança universal, mas sim um microcosmo securitário que visa assegurar os interesses de grupos específicos, em geral eles tomam forma em algum território exclusivamente delimitado. Construir tais espaços exclusivos, seguros e policiados requer, por sua vez, o emprego de recursos que viabilizem a garantia de agendas particulares (MERRY, 2001; LOADER, 1999). Nesse ponto, argumentamos que o papel da segurança privada é de grande relevância, sendo válido, portanto, entender como ela se atrela a noções específicas de ordem, contribuindo para reforçar certas racionalidades, normas e condutas sociais segregatórias.

A partir dessa reflexão, introduzimos o debate sobre o modelo dos *Improvement Districts*, visando fundamentar as reflexões sobre a atuação da segurança privada. Os IDs são exemplos ilustrativos relevantes acerca do papel que o setor assume dentro dos esquemas de segurança contemporâneos e somam à pesquisa ajudando a entender de que maneira a lógica securitária privada afeta o tecido social urbano e faz surgir novas formas e práticas de governança a partir da união de tendências globais com processos locais. O segundo capítulo também aborda, portanto, uma discussão introdutória e genealógica sobre o modelo dos IDs

(3.2), para posteriormente tratar de entender a estruturação da dimensão de segurança através desses arranjos (3.2.1). Buscamos assimilar a racionalidade securitária que os orienta e que acaba sendo difundida globalmente de forma padronizada como parte de um pacote de gestão urbana. Evidenciamos e observamos algumas das disposições e discursos de segurança que fazem parte do amplo repertório empregado a nível mundial através do modelo, os quais costumam ser colocados em prática principalmente por agentes privados, buscando problematizar a função que tais atores assumem não só em garantir a manutenção de determinada ordem social, mas também em co-criar e fortalecer a visão do “cidadão ideal”, filtrando e selecionando os indivíduos considerados adequados ou não para transitar e usufruir do entorno dos IDs.

Por fim, o terceiro capítulo desloca o debate para um caso específico, o do *Cape Town Central City Improvement District*, principal ID da Cidade do Cabo. Em um primeiro momento, no entanto, exploramos o surgimento do setor privado de segurança na África do Sul (4.1), pois acredita-se que averiguar tal contexto ajuda a identificar o *modus operandi* das forças privadas de segurança e também evidenciar como ideais privados de segurança, que se distanciam da coletividade e da democracia, viabilizam a exclusão social e a perpetuação de desigualdades, inseguranças e preconceitos, tudo isso como forma de proteger uma minoria que compõe o núcleo econômico societário. Em seguida, abordamos a implementação do modelo dos IDs no contexto sul-africano, trazendo observações sobre o contexto político, social e institucional que levou à adoção do esquema, bem como sobre características gerais que os *Improvement Districts* assumiram no país africano de modo geral (4.2). Por último, exploramos o caso do CCID da Cidade do Cabo (4.2.1), dando ênfase na atuação da segurança privada dentro do distrito. Objetiva-se expor as ações postas em prática pelas forças privadas de segurança e demonstrar alguns dos efeitos provocados, como forma de corroborar com o restante das reflexões feitas ao longo da pesquisa. No mais, buscamos também evidenciar, ainda que de forma sumária, as conexões transnacionais estabelecidas através do CCID, que contribuem para que o distrito se conecte com circuitos de conhecimento e viabilize a circulação de novas iniciativas, estratégias e técnicas no âmbito da segurança.

A presente pesquisa apresenta um caráter qualitativo e faz uso de análise documental para alcançar o objetivo proposto. Para se obter informações que contribuíssem com o desenvolvimento do estudo foram utilizadas fontes primárias e secundárias, como livros, teses, artigos, dissertações e notícias sobre os mais variados temas e prismas que cercam os estudos da segurança privada, do policiamento, da governança da segurança e dos *Improvement*

*Districts*. Metodologicamente, o trabalho se trata de um estudo de caso, que toma por base a experiência do *Cape Town Central City Improvement District*, visando utilizá-la para ilustrar o debate acerca da atuação das PSCs em esquemas de policiamento urbano e seus desdobramentos a nível local e global. No que diz respeito às ferramentas analíticas, os trabalhos de Shearing (2006), Shearing e Johnston (2003), Shearing e Wood (2007) e Abrahamsen e Williams (2011) foram especialmente relevantes para formar uma base conceitual que permitisse visualizar a complexidade da governança da segurança atual e suas ramificações, sobretudo no que diz respeito à segurança privada. Por fim, a análise da literatura foi também combinada com dados obtidos de material empírico e fontes jornalísticas, os quais ajudaram, ainda que de forma moderada, a corroborar e validar os argumentos sustentados pela pesquisa, dentre eles, que o papel da segurança privada em meio aos arranjos e soluções contemporâneas de policiamento é o de reforçar as desigualdades e noções de ordem excludentes que perpetuam o domínio de certos grupos sociais sobre espaços considerados relevantes.

## **2 PLURALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA E EXPANSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA: REFLEXÕES SOBRE O TEMA**

A governança da segurança passou por alterações significativas nas últimas três décadas. Atualmente, o campo da segurança se apresenta altamente pluralizado, sendo a segurança não só desempenhada como também gerida por diferentes provedores inseridos em complexas redes de interação. Nesse cenário, dá-se destaque ao ganho de proeminência do setor privado de segurança. No presente, empresas privadas de segurança (PSCs), em seu aspecto comercial, se tornaram uma presença de grande relevância a nível global e local e uma parte onipresente da vida cotidiana, haja vista que pelo menos metade da população mundial vive em países onde há mais funcionários de segurança privada do que forças policiais. As PSCs realizam diversas atividades de policiamento, dividindo espaço com outros atores, incluindo o Estado, em esquemas de governança da segurança que ultrapassam as fronteiras entre o público e o privado, o global e o local (LEANDER; ABRAHAMSEN, 2016).

Tendo isso em mente, é válido buscar entender quais fatores e dinâmicas contribuíram para promover essa alteração no cenário e nas concepções de segurança, que, por sua vez, impulsionou o crescimento do setor de segurança privada. Contudo, faz-se necessário apresentar primeiro um panorama mais amplo das mudanças nos modos de governo em geral. Percorre-se o caminho de compreender o que levou à concentração da governança da segurança na figura do Estado e, posteriormente, expõe-se a virada para o atual molde descentralizado, com a inclusão de novos atores não-estatais fornecendo e gerindo a segurança. Além disso, objetiva-se examinar como esse movimento de pluralização da segurança foi interpretado em termos gerais e por que, mesmo sendo válida, a interpretação oferecida apresenta um caráter limitado, que deixa de lado aspectos e mudanças importantes que ajudam a compreender não só como a segurança privada ganhou autoridade, mas também como o conceito de segurança deixou de ser algo focado sobretudo no coletivo, para ser orientado por noções mais particulares e gerenciais.

A participação maior de atores privados na provisão da segurança pode ser interpretada a partir da difusão do pensamento neoliberal a nível institucional, que promoveu a noção de que as atribuições do Estado deveriam ser reformuladas de modo a favorecer uma maior participação de entes privados dentro de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado. Contudo, entende-se que essa explicação deixa de fora outros ângulos desse processo, como, por exemplo, o fato do neoliberalismo ter promovido não só uma alteração nas práticas

de provisão de serviços, como também uma mudança nas mentalidades e atitudes sociais dominantes. A nível global, isso impactou na forma de agir e se pensar sobre diversos assuntos e ajudou a impulsionar uma lógica de governo privado e privatização da vida pública que, por sua vez, fragmentou a governança da segurança e fez com que surgissem novas formas de autoridade para além do domínio estatal (SHEARING; WOOD, 2007; SHEARING; WOOD, 2003). Nesse cenário, as empresas privadas de segurança ganharam proeminência, uma vez que elas tornavam possível a busca por um tipo de proteção exclusiva e individualizada, considerada mais eficiente que o retorno burocrático do aparelho estatal (LOADER, 1999).

Ademais, essa visão que considera apenas a difusão do neoliberalismo como razão central também desconsidera diversas dinâmicas interligadas que foram igualmente importantes e contribuíram para o crescimento e ganho de autoridade dos provedores de segurança privada. Por exemplo, a ênfase na privatização de bens e serviços anteriormente públicos culminou na crescente comoditização e até mesmo “luxurização” da segurança enquanto um bem privado, o que, por sua vez, contribuiu para uma maior demanda pelos serviços de segurança privada, principalmente por parte de camadas mais abastadas da população (ZEDNER, 2006). Com a estruturação de mercados como pontos centrais para o fornecimento de qualquer serviço essencial, as PSCs assumiram o papel de provedoras alternativas de segurança e esta passou a ser vista como uma mercadoria, passível de ser comprada, vendida e até mesmo exportada globalmente (LEANDER; ABRAHAMSEN, 2016). Como será explorado, essa tendência gerou implicações significativas para a concepção de segurança e para a definição de quem seria o foco de tal proteção, uma vez que os indivíduos passam a ser entendidos como clientes com direito de manipular e empregar a segurança adquirida a seu bel prazer.

No mais, as questões da comoditização da segurança também estão intimamente ligadas à difusão de racionalidades orientadas pela noção de risco. Como explicam Abrahamsen e Williams (2011), a lógica orientada para os riscos impacta a forma de compreender os problemas e questões de segurança, o que, em contrapartida, impacta nas maneiras de se prover segurança. Essa noção, portanto, não só promoveu um aumento na sensação constante de insegurança e incerteza, como também motivou o entendimento de que as possíveis ameaças só poderiam ser geridas através de cálculos e estratégias de prevenção. Isso, por sua vez, se traduziu na implementação de novas práticas de segurança baseadas em monitoramento constante, controle de espaços, coleta de dados e estatísticas e produção de categorias de perigo e perfis de risco. Para a segurança privada, esse cenário foi bastante proveitoso, pois as

ferramentas, tecnologias e serviços preventivos sofisticados e especializados providos por tais empresas passaram a ser altamente procurados, pois entendia-se que eles garantiam uma maior taxa de eficácia contra possíveis situações de risco em comparação com as ações das forças públicas (KRAHMANN, 2011; KRAHMANN, 2008b).

Nota-se, portanto, que diversos fatores interligados impactaram no desenvolvimento do mercado de segurança privada e nas mudanças na governança da segurança como um todo. Os pontos suscitados também alteraram profundamente as condutas e mentalidades comuns a respeito da segurança. Ao se compreender não só os aspectos constituintes do segmento, como também seus efeitos a nível geral, abre-se espaço para contestar, por exemplo, qual concepção de segurança está sendo posta em prática, principalmente quando se entende que a segurança privada adquiriu espaço, força e legitimidade suficiente para também impactar tais noções. O seu papel em meio aos arranjos de segurança atuais deve ser examinado mais atentamente, mas para compreender a sua relevância e suas totais capacidades enquanto um ator de peso, é preciso considerar como seu poder foi desenvolvido. Tendo isso em mente, as próximas subseções irão tratar de elaborar e aprofundar o entendimento sobre as causas e efeitos da expansão da segurança privada comercial.

## **2.1 Mudanças na governança da segurança: do estadocentrismo à pluralidade**

As formas de se refletir sobre a governança da segurança estiveram associadas à centralidade do Estado por quase dois séculos. Ainda que tal período de tempo represente uma parcela ínfima da história, ele simboliza um momento bastante relevante, uma vez que engloba a estruturação do sistema internacional da maneira como é concebido atualmente, com o delineamento de suas estruturas de poder e governança. Nesse sentido, o reconhecimento da autoridade estatal no âmbito da segurança reflete uma noção fortemente enraizada tanto empírica quanto teoricamente. Na prática, essa concepção se respalda principalmente no estabelecimento da polícia e dos exércitos enquanto instituições públicas centralizadas e designadas especificamente para atuar na defesa interna e externa das nações. Já na teoria, tal concepção se baseia na presunção derivada mais imediatamente de Weber, de que a característica definidora de soberania estatal seria o seu monopólio legítimo do uso da força, e anteriormente de Hobbes, que, de certa maneira, descreveu a governança plural como um

“estado de natureza” indesejável, o qual deveria ser transcendido pela centralização da gestão através do Estado. Dentro desse paradigma, o âmbito privado seria a esfera a ser governada e não uma esfera de governança (SHEARING, 2006; LOADER, 2000).

Contudo, a governança da segurança passou por alterações significativas nas últimas três décadas. Hoje, não só a atuação de empresas privadas de segurança se tornou algo corriqueiro, como também noções de “policiamento plural” ou “policiamento comunitário”<sup>3</sup> se tornaram aspectos comuns ao se pensar no tópico da segurança. O que se observa atualmente é um movimento de reestruturação, ampliação e diversificação da atividade de segurança que vai muito além das instituições públicas, ainda que estas também estejam incluídas. Na verdade, como cita Johnston (1999), a concepção que reduz o policiamento exclusivamente às ações das forças públicas pode ser considerada historicamente falha, uma vez que o monopólio estatal sobre as atividades de segurança foi um produto do contexto existente entre os séculos XIX e XX, e pode ser considerado uma exceção à pluralidade que sempre representou a norma histórica. No presente, o campo da segurança tem se mostrado altamente plural, sendo a segurança não só desempenhada como também conduzida por diferentes provedores não-estatais inseridos em complexas redes de interação (SHEARING; WOOD, 2007).

Entende-se, entretanto, que essa reestruturação assume uma forma diferente de antigamente, principalmente devido a mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais associadas a diversos desenvolvimentos contemporâneos que impactaram profundamente a forma de agir e se pensar a respeito da segurança. Nesse cenário, destaca-se que o papel da segurança privada é algo que merece atenção, na medida em que as PSCs se tornaram atores bastante influentes na governança da segurança e presentes em diversas configurações de policiamento que ganham cada vez mais espaço tanto no âmbito local quanto internacional. Contudo, antes de adentrar no debate sobre as várias dinâmicas que impulsionam e são impulsionadas pela privatização da segurança, faz-se necessário ampliar a compreensão sobre a ideia de governança da segurança em si e como ela se organiza atualmente.

É válido apontar que, ao introduzir a noção de “governança” ou “gestão” da segurança, a presente pesquisa se refere a um conjunto de ações destinadas a nortear o fluxo de eventos e moldar a conduta de indivíduos, grupos e amplas populações em prol de um objetivo específico

---

<sup>3</sup>O policiamento comunitário é entendido como uma abordagem colaborativa baseada em parcerias direcionadas à solução de problemas de segurança, sobretudo a nível local. Sua lógica é fundamentada no estreitamento de laços cooperativos entre atores públicos, privados e civis (MARKS; SHEARING; WOOD, 2009).

- nesse caso, a segurança. Os arranjos de governança da segurança podem incluir a regulação de uma área geográfica (um bairro, uma cidade, uma nação), um setor transfronteiriço (setor ambiental, setor nuclear), ou até mesmo domínios sociais (o mundo virtual, assuntos familiares, etc.) (SCARPELLO; 2016). Apesar da familiaridade entre os termos, a noção vigente de “governança” não está vinculada à ideia de “governo” como é comumente concebida. Isso significa que não está necessariamente relacionada somente a ações formais, nem a ações colocadas em prática exclusivamente por autoridades estatais. Atualmente, o conceito tem sido utilizado para enfatizar que a segurança pode ser promovida e gerenciada por uma série de atores, incluindo o Estado e as suas instituições, de forma que o aparato estatal - considerado em sua acepção mais ampla - passa a ser compreendido como apenas mais um integrante de uma rede repleta de outros provedores do serviço de segurança. Portanto, indivíduos, empresas, organizações internacionais, instituições da sociedade civil, comunidades e até mesmo grupos considerados criminosos podem estar envolvidos na governança da segurança, formando núcleos e redes mais ou menos interconectados que atuam a partir de racionalidades, status legal, mecanismos e esquemas diversos e variáveis (MARKS; SHEARING; WOOD, 2009; SHEARING; WOOD, 2007).

De maneira bastante concisa, a presente seção visa, portanto, apresentar um panorama geral das mudanças na governança geral, dando ênfase para o domínio da segurança. Percorre-se o caminho de compreender o que levou à concentração da governança da segurança na figura do Estado e, posteriormente, expõe-se o retorno atual a um molde descentralizado, com a inclusão de novos atores não-estatais, para os quais damos destaque às PSCs. Além disso, objetiva-se examinar como a pluralização da governança foi interpretada e por que, mesmo sendo válida, a interpretação oferecida estaria impondo limites ao entendimento do papel de novos atores não só enquanto provedores de serviços, mas também como autoridades em suas áreas e além. Para a presente pesquisa essa reflexão é essencial, na medida em que agentes de segurança privada passaram a fazer parte da governança da segurança e alcançaram poder suficiente para impactar não só os rumos do campo de segurança em si, mas também a sociedade como um todo.

A pluralidade dos arranjos de segurança, e principalmente a presença de forças privadas atuando nesse ramo, tem uma longa trajetória. No curso da história, soldados contratados impactaram o rumo de diversas guerras – assim como a própria formação do Estado, tal como se conhece atualmente – e a comercialização de serviços de segurança não deixou de existir

mesmo após o uso da força ter sido monopolizado sob domínio estatal (SINGER, 2008). Conforme cita Singer (2008), antes da consolidação do Estado moderno, o uso das chamadas forças mercenárias era algo comum, na medida em que os conflitos eram uma constante em meio a sociedade. Além disso, em situações rotineiras, os próprios cidadãos eram responsáveis por vigiar pessoas que violavam as ordens gerais. Portanto, durante um tempo considerável, houve o predomínio de uma lógica essencialmente privada e individualista, em que a comercialização da segurança existiu como algo legítimo, assim como o autogoverno e iniciativas privadas de proteção, os quais serviam como ferramentas políticas de controle indireto indispensáveis (SHEARING; JOHNSTON, 2003).

De acordo com Avant (2000), o início do que seria um progressivo desenvolvimento até a centralização da segurança na figura do Estado ocorreu somente a partir do século XIX, na época das guerras napoleônicas, quando os exércitos formados por cidadãos substituíram as forças mercenárias. Com a consolidação da soberania estatal sendo baseada no monopólio legítimo da força, as forças privadas caíram sob o jugo da clandestinidade, sendo consideradas ilícitas e até mesmo corruptas. Não muito tempo depois, em 1829, veio também a instituição da polícia como aquela que deveria ser a principal entidade provedora de segurança e garantidora do cumprimento de leis internas. Segundo cita Shearing (1992), essas mudanças ajudaram a concentrar no Estado a responsabilidade por gerir o âmbito da segurança e impactaram fortemente na forma como ela passou a ser pensada e praticada ao redor do mundo.

Shearing (1992) menciona que essa busca pela centralização também surgiu em resposta a uma percepção geral de que havia uma crise no fornecimento de segurança devido à pluralidade de arranjos privados antagônicos que impediam a busca pelo bem comum. Dessa maneira, as vontades da coletividade foram utilizadas como justificativa para promover uma transição gradual à governança estatal, e as instituições públicas, como a polícia, foram pensadas enquanto produto final de uma progressão histórica ideal, na qual o Estado seria o grande responsável por decidir os rumos da segurança com base em leis que representavam o interesse geral. O que se depreende disso é que esse esforço na instauração de um monopólio estatal sobre as atividades de policiamento e uso da força foi, portanto, um passo essencial na busca por consolidar o ideal da segurança enquanto um bem coletivo, e, além de institucionalizar o Estado como autoridade soberana na governança da segurança doméstica e internacional, também ajudou a limitar cada vez mais a execução da atividade por outros atores. Assim, embora a presença de atores não-estatais no cenário de segurança nunca tenha

desaparecido completamente, o seu papel diminuiu expressivamente, sendo interpretado, inclusive, como algo ilegítimo.

Por tempo considerável, a visão estadocêntrica da governança da segurança permaneceu bastante firme e enraizada, constituindo o pano de fundo contra o qual os desenvolvimentos de segurança eram quase sempre concebidos e interpretados, principalmente nos círculos acadêmicos (SHEARING; BERG, 2006). Conforme mencionam Shearing e Berg (2006), durante a primeira metade do século XX, a ideia de que os Estados tinham efetivamente assumido um controle empírico sólido e estável sobre a governança de todos os âmbitos havia se estabelecido tanto a nível acadêmico quanto político. Na prática, as políticas de bem-estar social promovidas ao longo do século fortaleceram ainda mais essa noção, já que a provisão de serviços básicos era vista como algo de devida responsabilidade do Estado, e, na esfera da segurança, isso era ainda mais patente. Com o Estado sendo o detentor legítimo dos meios para uso da força, as agências de polícia e outras forças públicas de segurança eram vistas como “proprietárias” da atividade de policiamento.

Na academia, por sua vez, o estudo da segurança foi fragmentado entre assuntos de segurança interna e tópicos de segurança internacional. Os primeiros eram de interesse de disciplinas como Criminologia e Sociologia e focavam principalmente no policiamento – sendo este entendido como uma atividade exclusiva das forças da polícia; já os segundos eram da alçada da área de Relações Internacionais e Ciência Política, e focavam em aspectos relacionados, sobretudo, a conflitos e disputas entre potências (BIGO, 2016). Em ambos os casos, o Estado era visto tanto como referência primária (a segurança era considerada como um assunto estatal) quanto como agente (a máquina estatal era entendida como a principal responsável pela segurança), uma vez que ele era concebido como detentor legítimo do controle da força e responsável por viabilizar e orientar o seu uso tanto na esfera militar quanto policial (BILGIN, 2002). Não cabe aqui elaborar extensivamente as justificativas metodológicas para que a literatura adotasse o Estado como unidade fixa, cabe apenas salientar que isso se tornou um aspecto dominante nos estudos de segurança.

No entanto, a partir da segunda metade do século XX, a governança geral passou por profundas transformações que, progressivamente, culminaram na sua pluralização. Com esse movimento foi possível observar além de alterações no papel do Estado, também o envolvimento e proliferação cada vez maiores de atores não-estatais operando de maneira mais ou menos autônoma na provisão de diversos serviços, como educação, saúde e segurança. Pode-

se dizer, ainda, que a crescente participação de entes privados foi tanto um produto quanto um catalisador de mudanças que eram presenciadas na época. Essa ampliação, por sua vez, foi principalmente interpretada tendo em conta reformas político-econômicas que influenciaram nas noções normativas acerca da governança estatal. Como citam Shearing e Berg (2006), o entendimento acerca do papel do Estado mudou de uma visão que considerava que a máquina pública deveria participar diretamente da gestão de serviços para uma perspectiva que considerava que as intervenções estatais deveriam ser mínimas e a função do Estado deveria girar em torno de uma administração indireta. Ou seja, o Estado deveria promover a terceirização e privatização de atividades e serviços, visando também a uma maior efetividade e controle de gastos.

Como evidenciam os autores, esse novo entendimento do papel estatal estava profundamente ancorado na difusão do pensamento neoliberal tanto a nível teórico quanto político e prático. De maneira sucinta, a ideia sustentada por essa linha de raciocínio era de que as atribuições do Estado deveriam ser reformuladas de modo a promover uma maior autonomia de entes privados dentro de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado (SHEARING; BERG, 2006). Tal concepção seguia no sentido de desconectar noções de “autorização” e de “provisão” de funções, algo que foi expresso na prescrição de Osborne e Gaebler (1992) para que os Estados “orientassem mais e remassem menos” (*steer more and row less*, no inglês). Essa ideia era justificada tendo em conta a percepção de que o mercado seria capaz de se autorregular e os serviços privados gerariam respostas mais eficientes em comparação às respostas burocráticas e custosas dos aparatos públicos. Portanto, a função de prover determinadas atividades não deveria ficar mais exclusivamente a cargo do Estado, sendo este responsável apenas por dar direcionamento e garantir a regulamentação das atividades.

A plausibilidade dessa explicação como um ponto de partida explicativo para as mudanças que alteraram a estrutura geral da governança não é desconsiderada. A partir de meados da década de 1970, é possível notar uma virada enfática em direção ao neoliberalismo tanto nas práticas quanto no pensamento político e econômico que orientavam as nações ao redor do mundo. Com o apoio de instituições financeiras internacionais, o modelo neoliberal foi difundido pelo globo e, durante os anos de 1980 e 1990, diversos países aderiram à onda, passando por mudanças econômicas “liberalizantes”, que envolviam a diminuição de gastos, a privatização de bens e serviços públicos, a desregulamentação, a instituição de parcerias público-privadas, e um gradual afastamento do Estado de muitos setores de provisão social (GOLDSMITH; EGGERS, 2004; PAOLIELLO, 2016). Na África do Sul, por exemplo, no

período logo após o fim do regime do Apartheid, foi deixado de lado um programa com fortes elementos de bem-estar social em favor de um plano de desenvolvimento econômico fortemente atrelado a mecanismos de mercado, como privatizações e investimentos estrangeiros, como forma de gestão<sup>4</sup> (SAMARA, 2011).

Dessa maneira, com a instauração plena do neoliberalismo enquanto uma doutrina político-econômica, entendia-se que os governos deveriam pensar em si mesmos como empreendimentos, buscando terceirizar tarefas quando não fosse possível executá-las de forma eficiente. A partir dessas noções, o Estado governaria indiretamente através da mobilização de conhecimentos, capacidades e recursos de outras instituições, grupos e indivíduos. Essa linha de pensamento deu ensejo para que, na prática, quase todas as áreas previamente dominadas pela provisão estatal fossem afetadas por demandas de descentralização, terceirização e privatização. Como resultado, as estruturas de fornecimento de serviços deixaram de ser hierarquicamente organizadas e centradas no aparelho estatal para se tornarem ordenadas em torno de uma rede complexa de atores tanto públicos quanto privados. O setor de segurança inicialmente foi resistente a essa tendência, principalmente por conta da existência de instituições públicas de policiamento bastante consolidadas, mas, eventualmente, também acabou sucumbindo (OSBOURNE; GAEBLER, 1992; GOLDSMITH; EGGERS, 2004).

Argumenta-se, no entanto, que ainda que a difusão do neoliberalismo tenha sido essencial para institucionalmente promover a maior participação de atores não-estatais na provisão de serviços de segurança, como explicação para a pluralização da governança e ganho de autoridade de tais atores ela não aparenta ser suficiente, isso porque constitui apenas uma das condições na esteira de motivos interconectados que acarretaram em amplas mudanças no cenário contemporâneo de segurança. O movimento em direção à pluralização da governança não pode ser explicado somente em termos de transferência de funções previamente públicas para atores privados (SHEARING; WOOD, 2007). Conforme citam Abrahamsen e Williams (2011), no cerne desse processo está também um câmbio nas formas de poder que levaram ao surgimento do que Macaulay (1986) denominou “governos privados”, nos quais entidades não-estatais operam como autoridades propriamente ditas que são capazes de direcionar o fluxo de

---

<sup>4</sup>No período pós-apartheid, o momento mais significativo no cenário econômico foi em 1996 quando o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD) foi abandonado em favor do plano de Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR, em inglês). O PRD continha um forte elemento de bem-estar social que buscava equilibrar abordagens de mercado com um compromisso de apoio a serviços sociais e ao setor público. O GEAR, por sua vez, dependia quase que exclusivamente de mecanismos de mercado, como privatizações e investimentos estrangeiros (SAMARA, 2011).

eventos, determinar e aplicar regras e moldar a conduta dos indivíduos de forma a produzir dada ordem a partir de interesses e expectativas específicos.

Portanto, entende-se que o processo de pluralização da governança da segurança se mostrou muito mais complexo do que as noções exploradas acima sugerem. E isso porque as mudanças atingiram não apenas as dinâmicas institucionais e estatais, mas o cenário de segurança como um todo, alterando as formas de se pensar e agir a respeito do tema. O conjunto amplo de transformações que ocorreram nas últimas décadas – que evidentemente inclui a difusão do pensamento neoliberal, mas não se limita somente a isso – fizeram com que os atores não-estatais não só ganhassem espaço na provisão de funções, mas também fossem munidos de capacidade de influenciar e governar diferentes domínios. O Estado, por outro lado, se tornou apenas mais um dentre os vários fornecedores de bens e serviços, assim como mais uma dentre as várias formas de autoridades existentes.

Com o surgimento de novos atores, principalmente aqueles de caráter privado, na esfera da segurança, os círculos acadêmicos se dedicaram à tarefa de tentar entender as mudanças que acarretaram na diversificação do campo. Inicialmente, os estudos sobre segurança, tanto interna quanto internacional, foram bastante resistentes no que diz respeito à superação da visão estadocêntrica, e isso porque as noções de segurança sempre foram fortemente vinculadas à concepção de soberania e território, sendo estes princípios constitutivos do Estado moderno (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Logo, muito do que foi produzido em um primeiro momento focava em uma visão dicotômica e antagônica entre o público e o privado, entendendo o crescimento de atores não-estatais como uma ameaça ao Estado. Com efeito, a narrativa que posicionava o poder estatal como inversamente proporcional ao crescimento da indústria privada de segurança foi, por certo tempo, bastante predominante no campo de estudos. O Estado também era frequentemente entendido como um agente passivo neste cenário, sendo apenas afetado e moldado por mudanças que aconteciam em seu entorno, sem necessariamente ser parte ativa de tais transformações (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2007).

Deste modo, o Estado costumava ser o referencial central de grande parte das análises, enquanto a agência dos atores não-estatais ficava em segundo plano ou, com frequência, não era nem mesmo reconhecida. Essa noção colocou um entrave em compreensões mais amplas acerca do papel dos atores privados em meio a governança da segurança, tornando difícil captar, por exemplo, os possíveis impactos de sua atuação enquanto autoridades capazes de influenciar

não só o campo da segurança, mas também a sociedade em geral, impactando mentalidades, práticas e espaços a nível local e global.

Nos últimos tempos, no entanto, um crescente número de estudiosos passou a olhar para a pluralização da governança da segurança visando superar e ampliar as limitações da visão centralista para poder entender, dentre outras coisas, o papel dos novos atores em diferentes arranjos de governança e policiamento fora do espectro estatal. Essa tendência foi observada inicialmente na área da Criminologia, mas recentemente estudiosos de Relações Internacionais também ultrapassaram o foco tradicional da segurança militar e externa para se voltar a análises dos novos arranjos de governança de segurança e sua dimensão transnacional, como no caso de Abrahamsen e Williams (2011). A natureza multidisciplinar do tópico se reflete, por sua vez, no arcabouço conceitual que foi originado, bem como nas ferramentas analíticas elaboradas. Diferentes estruturas surgiram para analisar o cenário de pluralização da governança da segurança, dentre as quais citamos, por exemplo, a abordagem nodal e as *assemblages* globais. Estas forneceram uma visão mais ampla sobre a provisão e gestão de segurança contemporânea, indo a fundo nos diversos processos interconectados que alteraram as noções de segurança e também impulsionaram o ganho de proeminência de atores privados. Além disso, tais abordagens se afastaram da visão estadocêntrica, explorando as várias maneiras pelas quais hoje em dia atores públicos, privados, locais e globais interagem, cooperam, competem e se sobrepõem uns aos outros.

Tendo isso em mente, na próxima seção foi realizado um rápido exame da literatura sobre governança da segurança e segurança privada, contemplando algumas contribuições tanto da área de Criminologia como também do campo das Relações Internacionais. O objetivo pretendido é de situar a presente pesquisa dentro de um panorama conceitual que entende as mudanças na governança da segurança a partir de vários fatores interconectados e que vai além dos entendimentos atrelados apenas à difusão do pensamento neoliberal a nível institucional. Dado que a presente pesquisa se situa no âmbito das RI, percorremos o caminho de entender como a segurança privada foi inicialmente concebida pela disciplina e como os estudos sobre o tópico eventualmente evoluíram a ponto de deixar para trás algumas noções enraizadas. No mais, buscamos também expor brevemente as duas abordagens analíticas citadas acima, as quais procuram dar sentido à posição de poder alcançada pelos novos atores não-estatais e compreender como esse poder é estruturado.

### 2.1.1 Diferentes perspectivas e abordagens acerca da governança da segurança contemporânea

Conforme exposto na seção anterior, com as mudanças na governança da segurança, tanto o debate público quanto acadêmico voltaram sua atenção para a crescente participação de novos atores nessa esfera, principalmente aqueles de caráter privado, como as PSCs. Foi sobretudo na década de 1990 que as empresas privadas de segurança ganharam bastante destaque, na medida em que a sua atuação em palcos de conflitos ao redor do mundo chamou atenção global e gerou, como consequência, uma torrente de pesquisas acadêmicas, especialmente na área de Relações Internacionais (MEEGDENBURG, 2015). Para a disciplina, esse marco temporal inaugurou oficialmente os debates sobre o tema. Vale mencionar, entretanto, que pesquisadores de outras áreas de conhecimento já chamavam atenção para o fenômeno da segurança privada e seus desdobramentos, porém em cenários urbanos de paz formal, como no caso de Shearing e Stenning (1981); Shearing e Farnell (1977) e Shearing e Stenning (1987).

Pode-se dizer que, na área de Relações Internacionais, a literatura sobre a segurança privada esteve fortemente condicionada ao contexto no qual foi formulada. As primeiras produções sobre o tema focaram quase exclusivamente na atuação das empresas privadas de segurança em ambientes de conflito<sup>5</sup>. Por conta disso, inicialmente a compreensão de tais atores foi, em grande medida, orientada por uma racionalidade militar; alguns estudiosos inclusive interpretaram o surgimento das PSCs como um retorno dos mercenários<sup>6</sup>. Entretanto, logo foi constatado que o mercado de segurança que se apresentava naquela época era algo totalmente novo, que divergia fortemente das antigas forças contratadas tanto em matéria de estrutura organizacional quanto em relação ao seu escopo de atuação. Sendo entendido como um fenômeno relativamente inédito, houve também um esforço introdutório no sentido de mapear a anatomia e o funcionamento da indústria, buscando também compreender os fatores de oferta e demanda que proporcionaram o seu surgimento e expansão<sup>7</sup>.

Contudo, argumenta-se que o ângulo militar e geopolítico adotado pelas pesquisas da área acabou limitando o propósito de compreender integralmente o ator. Havia o entendimento

---

<sup>5</sup>Como no caso de Howe (1998) e O'Brien (1998).

<sup>6</sup>Como no caso de Shearer (1998).

<sup>7</sup>O trabalho de Peter Singer (2008) se tornou uma referência neste sentido, principalmente ao chamar atenção para caráter distintivo das PSCs em relação aos mercenários, mas também podemos citar as pesquisas de Sara Percy (2007), Christopher Kinsey (2006) e Deborah Avant (2005).

de que o desenvolvimento das empresas de segurança privada estava atrelado, principalmente, a fatores circunstanciais e de ordem externa, como, por exemplo, o final da Guerra Fria (SINGER, 2008). Ao vincular o fenômeno a episódios e conjunturas específicas, foram negligenciadas mudanças progressivas na governança que já estavam em curso muito antes<sup>8</sup>. Também é possível observar alguns vícios analíticos nos estudos, os quais representavam um produto das visões convencionais sobre poder que se mostravam bastante arraigadas na disciplina de RI.

Como já mencionado, os estudos de segurança no geral sempre foram muito atrelados à concepções estadocêntricas. O Estado normalmente é visto tanto como referência primária (a segurança era considerada como um assunto estatal) quanto como agente central (a máquina estatal era entendida como a principal responsável pela segurança), uma vez que ele é concebido como detentor legítimo do controle da força e responsável por viabilizar e orientar o seu uso tanto na esfera militar quanto policial. Nas Relações Internacionais esse aspecto se mostrou ainda mais assentado, principalmente porque as noções de segurança internacional sempre estiveram fortemente vinculadas à concepção de soberania estatal e defesa do território. Portanto, essa área de estudos tardou a superar a visão estadocêntrica e dualista que enxergava o Estado como principal referencial para as análises e separava os âmbitos público e privado em duas esferas totalmente opostas. Como resultado, o entendimento de que a privatização da segurança significava a erosão do poder do Estado se tornou muito comum nessa literatura (BILGIN, 2002).

Por outro lado, antes dos estudos sobre a segurança privada despontarem na área de Relações Internacionais, pesquisadores de outras áreas, dentre as quais citamos principalmente a Criminologia, já haviam avançado em análises sobre o tópico e apontavam para a necessidade de se olhar mais atentamente para o fenômeno, entendendo-o não somente como um elemento episódico, invocado em momentos de conflito, mas como algo pervasivo e cada vez mais presente no dia a dia de populações ao redor do mundo todo (SHEARING; STENNING, 1983). Diferentemente das RI, tais disciplinas não estavam preocupadas apenas com aspecto militar e internacional da segurança privada; pelo contrário, os pesquisadores passaram a olhar principalmente para a expansão da segurança privada comercial e para sua influência na

---

<sup>8</sup>Inclusive, no campo das Relações Internacionais, até mesmo a difusão do neoliberalismo é amplamente ignorada em prol de questões do espectro geopolítico e militar. Alguns autores, como Avant (2005), McFate (2014) e Singer (2008), chegam a citar brevemente os ideais neoliberais e a “revolução da privatização”, mas sem elaborar reflexões expressivas sobre o tópico.

governança da segurança cotidiana. Nesse sentido, o foco passou a ser empresas privadas de segurança que forneciam uma ampla gama de serviços para além do combate armado, os quais compreendiam, por exemplo, a vigilância de shoppings, residências e espaços públicos, o monitoramento e instalação de alarmes e câmeras de segurança, transporte de valores e até mesmo administração prisional (SCARPELLO, 2016).

Evidentemente, a visão estadocêntrica e dualista da segurança não deixou de tomar parte nesses estudos também, mas o que foi observado é que a área de Criminologia teve o ímpeto de desafiar os ideais normativos de governança estatal muito antes das Relações Internacionais. Além disso, os pesquisadores também buscaram ir além das compreensões que atrelavam a crescente participação de atores não-estatais na provisão de segurança somente à difusão do neoliberalismo, aspecto que foi explorado na seção anterior. Foram elaboradas diferentes abordagens para ampliar os entendimentos sobre o papel e a difusão da segurança privada<sup>9</sup>, concebidas tendo como pano de fundo uma agenda de segurança em constante expansão influenciada por dinâmicas diversas (SCARPELLO, 2016). Nesse sentido, um grupo de autores das áreas de Criminologia e Sociologia, dentre os quais mencionamos, por exemplo, Wood (2006), Shearing e Wood (2006) e Dupont (2004), passou a utilizar o conceito de “governança nodal” para capturar e dar sentido à configuração de segurança que se apresentava ao final do século XX, dando destaque principalmente para os novos esquemas de policiamento privado que tomavam forma nos centros urbanos. Como cita Scarpello (2016), essa corrente de pesquisadores entendia a governança da segurança em termos plurais, sendo o “plural” constituído por qualquer ator que participasse da provisão ou orientação da segurança.

Elaborada principalmente por Shearing (2005), a concepção de “governança nodal” concentra sua atenção na ideia de que o governo pode surgir de diferentes "núcleos" dentro de um sistema, onde conhecimentos, capacidades e recursos são mobilizados para ordenar um curso específico de eventos. Esses núcleos, por sua vez, exibem algumas características relevantes: uma forma específica de se pensar sobre os assuntos que aquele polo surgiu para gerir; um conjunto de estratégias e formas de exercer influência sobre o curso dos acontecimentos; recursos de apoio ao funcionamento deste núcleo e ao exercício de sua autoridade; e uma estrutura organizacional (formal ou informal) que permita a mobilização direcionada de recursos, mentalidades e tecnologias. Os núcleos podem se unir (ou não) para

---

<sup>9</sup>Podemos citar, por exemplo, as noções de “*anchored pluralism*” de Loader e Walker (2007), “*multichoice policing*” de Baker (2008), e governança nodal de Shearing (2005).

formar redes mais amplas e funcionam simultaneamente como direcionadores e/ou provedores de governança (SHEARING; WOOD, 2007). Conforme destaca Burris (2004), os núcleos devem ter alguma forma institucional (que pode ou não ser legalmente reconhecida), além de estabilidade e estrutura suficientes para permitir a mobilização de recursos, mentalidades e tecnologias. Nesse sentido, uma gangue de rua pode ser um núcleo de governança da mesma forma que uma delegacia de polícia. Ademais, tais núcleos podem tanto ser parte de uma rede integrada, como também estar vinculados a outros núcleos em várias redes sem ter uma afiliação principal, ou podem ser o que o autor chama de “núcleo superestrutural”, que reúne representantes diferentes organizações nodais para concentrar os recursos e tecnologias dos membros e direcioná-los a um propósito comum, sem, no entanto, integrar as várias redes de fato. Portanto, a governança nodal traz a ideia de que a segurança pode surgir de fontes variadas, inclusive aquelas consideradas ilícitas (como organizações criminais) ou não profissionais (como a sociedade civil), bem como se estruturar de diversas maneiras.

Dessa forma, a ideia de governança nodal fornece uma estrutura conceitual para analisar as tendências de governança a partir da percepção de que ela pode ou não ser coordenada e cooperativa, e, onde há cooperação, ela pode ou não ser orquestrada pelo Estado. Com efeito, esses núcleos podem trabalhar lado a lado com os Estados, mas também podem coordenar ações para resistir e contestar a governança estatal. Dessa maneira, o poder não se acumula em um único lócus, ele está distribuído e, dependendo do agente, pode ser público, privado ou híbrido. A governança nodal também traz atenção para as características internas dos núcleos e para a análise de como a autoridade é criada e exercida dentro de um sistema social, uma vez que considera que os locais onde o conhecimento e as capacidades são mobilizados para transmissão são precisamente esses polos (SHEARING; WOOD, 2007).

Ao se pensar no campo de segurança, tais núcleos estabeleceram o que pode ser concebido como “bolhas” de segurança, nas quais a função de “governo” não é mais monopolizada por um Estado unificado e as atividades de provisão e gestão de segurança são distribuídas entre diversos atores. Esses núcleos, por sua vez, se articulam em diversos esquemas e configurações de segurança e policiamento que transitam entre o público, privado, local e global. O surgimento de novos agentes de segurança, principalmente no âmbito privado, pode ser entendido simultaneamente como produto e incentivador dessa nova organização de governança, como será visto mais adiante (SHEARING; WOOD, 2007).

Embora os desenvolvimentos descritos pelos autores tenham sido comumente observados em contextos nacionais, eles não deixam de salientar que as mudanças na gestão da segurança são presenciadas também em escala global. Conforme citam Shearing e Wood (2007), a nível internacional, a governança nodal se manifesta na estruturação de amplas redes, conectadas através dos diversos núcleos, que ultrapassam as fronteiras nacionais e tem alcance abrangente. Contudo, mesmo havendo o reconhecimento da ramificação transnacional do tópico da governança da segurança, o seu exame não constituía o foco de tais estudos, na medida em que os autores estavam mais preocupados com os cenários urbanos e dinâmicas locais.

Com o foco primário dos estudos de Criminologia sendo direcionado para dimensão doméstica da segurança privada, que destacava, por exemplo, as atividades de policiamento privado, a integração com o âmbito internacional era deixada de lado, ainda que se levasse em conta a importância de alguns movimentos e transformações a nível global para entender as mudanças na governança da segurança local. Para a disciplina de Relações Internacionais, por sua vez, não fazia sentido olhar para questões locais, pois se tratava de um tópico alheio àquilo que a área se dispunha a estudar. Como resultado, por muito tempo, as duas dimensões de estudos de segurança permaneceram desconectadas, e o campo das RI se mostrou um tanto quanto desinteressado em integrar reflexões acerca de atores não-estatais e dinâmicas locais<sup>10</sup>.

Foi apenas a partir de meados da década de 2000 que esse cenário mudou e os pesquisadores das RI ampliaram o olhar para as mudanças na governança da segurança, passando a analisar a influência que atores não-estatais exerciam tanto a nível doméstico quanto internacional, bem como a sua atuação em meio a complexas redes e esquemas transnacionais. Nos estudos sobre segurança privada, os trabalhos de Rita Abrahamsen e Michael Williams, sintetizados em seu livro *Security Beyond the State* (2011), se tornaram uma referência nesse sentido. Os autores traziam justamente as contribuições da Criminologia e Sociologia já citadas para entender como a expansão e a globalização da segurança privada estavam inseridas e formavam parte inseparável de transformações mais amplas da governança da segurança. De acordo com eles, ao invés da segurança privada erodir o poder estatal ou apresentar uma ameaça às formas de autoridade pública, sua proliferação estaria também ligada a mudanças na própria estrutura do Estado, e seu domínio seria articulado e consolidado a partir de suas conexões com formas públicas de poder. Nessa perspectiva, o Estado, portanto, não é visto como um ator

---

<sup>10</sup>Sobre esse tópico, é válido mencionar o artigo de Didier Biggo (2016), *Rethinking Security at the Crossroad of International Relations and Criminology*, no qual o autor explora as dificuldades e possibilidades de diálogo entre as duas disciplinas no que diz respeito aos estudos de segurança.

passivo em meio a essas transformações, mas sim como agente ativo que participa voluntariamente da reorganização de poderes, contribuindo com a pluralização da governança da segurança e a expansão da segurança privada, mediante seus próprios interesses. O seu papel, apesar de importante, não é entendido como central e deve ser analisado de maneira relativa.

Os dois autores também chamaram atenção para o aspecto transnacional da segurança privada e de suas ramificações. O nexos entre os âmbitos internacional e doméstico se mostrou um ponto de destaque em suas pesquisas, já que o ponto de vista sustentado era que as empresas de segurança privada estavam conectadas a discursos, tendências, normas e condutas simultaneamente locais e globais. Abrahamsen e Williams (2011) buscaram compreender, sobretudo, os novos modos e formas de poder que haviam sido estruturados a partir da pluralização da governança da segurança e que fizeram com que as forças privadas obtivessem tamanha aceitação e autoridade, além de observar também os choques, enfrentamentos, negociações e adaptações produzidos pela união de dinâmicas locais a tendências transnacionais de segurança. Ademais, ambos autores também trataram de romper com as distinções dicotômicas comumente caras para a disciplina de RI, alegando que na nova configuração de governança da segurança os contrastes entre público/privado e global/local se tornam fluidos, se embaralham e se entrelaçam de diferentes maneiras.

À vista disso, ainda que a disciplina de Relações Internacionais tenha tardado a incorporar em suas análises a presença de atores não-estatais e a olhar com mais profundidade para a pluralização da governança da segurança, eventualmente ela contribuiu para os estudos a segurança privada ampliando o arcabouço conceitual e elaborando também ferramentas analíticas relevantes para a compreensão do assunto. Além disso, com a abertura do campo de estudos para novas dimensões da governança da segurança, houve também um deslocamento metodológico das produções, que passaram a focar em abordagens multidisciplinares – integrando aportes de áreas como Geografia, Economia, Criminologia e Sociologia, trazendo também uma maior diversidade temática e teórica.

Trabalhando em cima das inovações e reflexões conceituais trazidas pelos paradigmas da Criminologia, Abrahamsen e Williams (2011) elaboraram o conceito de *assemblages* globais de segurança (AGS) para explicar como a globalização, a difusão do neoliberalismo, a comodificação da segurança e a propagação de mentalidades de risco mudaram a forma como a segurança é provida e pensada e levaram ao surgimento de novos *loci* de poder resultantes da interação entre provedores de segurança públicos e privados, globais e locais. Indo na mesma

esteira da “governança nodal”, o conceito das AGS se tornou particularmente relevante ao chamar atenção para as complexas conexões no âmbito da segurança que ultrapassam as dicotomias enraizadas sobre o internacional e o doméstico, abordando o mundo social como um campo analítico unificado no qual essas divisões não estariam mais nitidamente separadas e sim mescladas. O conceito também auxiliou, como mencionado, na reavaliação do papel do Estado em meio às novas configurações de segurança híbridas, as quais envolvem tanto a esfera pública quanto a privada em arranjos diversos (WILLIAMS, 2016).

Williams (2016) as define como estruturas complexas em que uma gama de diferentes normatividades e agentes de segurança globais e locais, públicos e privados interagem, cooperam e competem para produzir novas práticas e formas de governança de segurança, dentro das AGS o papel do Estado não é central, assim como seu poder não é necessariamente enfraquecido ou totalmente destituído. Na realidade, o papel do Estado, assim como o de outros atores, assume formas diferentes de acordo com cada arranjo. As *assemblages* conectam diversos atores e práticas de segurança em várias partes do mundo, e se conectam através de redes complexas que ultrapassam os limites nacionais em termos de instituições, conhecimentos, tecnologias, normas e valores, exercendo impactos relevantes na governança da segurança de diferentes localidades (WILLIAMS, 2016).

Para elaborar o conceito, os autores tomaram como base as produções de teóricos da globalização sobre a reconfiguração do poder entre Estados e entidades privadas. Eles se apoiaram no trabalho de pesquisadores como Saskia Sassen (2007), que concebeu a ideia geral das *assemblages* como um triplo deslocamento nas estruturas políticas contemporâneas, partindo de um processo de “desmontagem”, no qual funções anteriormente públicas são cada vez mais transferidas para atores privados, depois para um processo em que os atores privados desenvolvem capacidades que lhes permitem atuar a nível global, e por fim, em direção a um processo de “remontagem” ou “*assemblage*”, em que esses novos atores e capacidades são integrados e reordenados em estruturas diversas, híbridas e transnacionais que não possuem um eixo específico (SCARPELLO, 2016).

Abrahamsen e Williams (2011) também se apoiam nos conceitos de “campo” e “capital” de Bourdieu. Nas reflexões do autor, o mundo social é dividido em campos, que podem ser melhor entendidos como ambientes semi-estruturados de contestação, em que diversos atores lutam por espaço e controle acumulando e trocando capital, o qual pode ser econômico ou pode envolver formas não materiais, como no caso dos capitais cultural, social e simbólico. Os

autores argumentam que a segurança privada adquiriu formas de capital simbólico e cultural que antes eram de domínio do Estado. Por exemplo, esses atores passaram a ser reconhecidos por sua *expertise* na área de segurança, um aspecto que antes era conferido apenas às forças policiais enquanto instituição profissional. Nesse sentido, as PSCs ganharam também mais legitimidade para moldar o campo e adquirir ainda mais capital para competir dentro dele (Abrahamsen; Williams, 2011 *apud* SCARPELLO, 2016).

Um ponto que vale destaque é que, a partir da aplicação da lente analítica das AGS, Abrahamsen e Williams (2011) se empenharam em investigar não só como o poder é constituído, mas também como estruturas de poder moldam os arranjos de segurança, de forma a produzir impactos sociais e políticos. Em contrapartida, esse foi um ponto pouco explorado pelos estudiosos da governança nodal. Apesar de se importarem, por exemplo, com as implicações da pluralização da segurança para a democracia<sup>11</sup>, os pesquisadores não foram além para entender as dinâmicas que moldam as práticas de policiamento em contextos particulares, e como o policiamento pode impactar as relações de poder na sociedade, reproduzindo, por exemplo, distribuições particulares de poder e riqueza.

Acredita-se que a maneira de entender e estudar a segurança privada, seu surgimento, suas conexões e impactos, revela visões de mundo e preocupações distintas sobre o tópico. Ao debater, por exemplo, como a difusão de mentalidades orientadas pela noção de risco, a comoditização da segurança e a disseminação de lógicas neoliberais de governo privado contribuíram para o ganho de autoridade da segurança privada, os autores abriram portas para que se questionasse qual concepção de segurança é vigente na atualidade. Os desenvolvimentos mencionados tornaram comum a existência de “núcleos” privados de governança da segurança, nos quais a concepção de segurança que toma forma não é orientada pelo coletivo e sim por noções particulares de bem comum restritas a aqueles que integram tais núcleos. Na prática, essas “bolhas” de governança se traduzem, por exemplo, em esquemas de policiamento que visam a implementação de um ideal de ordem específico em algum espaço, seja ele físico ou não, público ou não.

No que diz respeito à provisão de segurança dessas bolhas, os serviços e tecnologias de segurança privada são evidentemente essenciais, pois podem ser controlados e direcionados na busca por objetivos particulares. Já no que diz respeito à gestão da segurança, o papel da segurança privada em meio a esses arranjos merece atenção, pois argumenta-se que as PSCs

---

<sup>11</sup>Ver, por exemplo, Shearing e Wood (2000).

não são apenas um ator passivo e contribuem ativamente para reforçar determinado ideal de ordem segregatório que, por sua vez, faz com que os serviços de segurança privada sejam sempre requisitados. A nível internacional isso se estende através da proliferação desses esquemas de segurança de forma padronizada em diferentes contextos. As empresas privadas de segurança que atuam nesses locais diversos, extraem autoridade tanto de dinâmicas globais quanto locais, e agem de maneira semelhante, empregando as mesmas técnicas e racionalidades para gerir a segurança de maneira desigual e excludente, trabalhando em cima de ideais de riscos, ameaças, ordem e comunidade específicos (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

A presente pesquisa se enquadra na mesma linha raciocínio brevemente explorada nesta seção, a qual concebe os processos de pluralização da governança da segurança e expansão da segurança privada a partir de diversas dinâmicas interconectadas que envolvem, por exemplo, a difusão do neoliberalismo enquanto forma de gestão, a comodificação da segurança e a propagação de mentalidades de risco. Entende-se que tais dinâmicas mudaram a forma como a segurança é provida e pensada e levaram ao surgimento de novos núcleos de autoridade e governança que podem ser simultaneamente públicos, privados, locais e globais em matéria de recursos, discursos, tecnologias e atores. Tais núcleos, por sua vez, também deram ensejo para o surgimento de esquemas e configurações de policiamento em que o papel da segurança privada é entendido como essencial para garantir a integridade da ordem e dos interesses que ali circulam. A próxima seção visa explorar de maneira sucinta como os fatores citados contribuíram para as mudanças na concepção de segurança atual e como isso se conecta com a privatização da segurança. Destaca-se que tais fatores também são replicados e ampliados por parte da indústria de segurança privada, em uma lógica de retroalimentação que visa contribuir para a manutenção de divisões sociais, desigualdades e receios que sustentam a demanda por esses serviços.

## **2.2 Pluralização da governança da segurança e expansão da segurança privada: razões e implicações**

Conforme explorado na seção anterior, nas últimas décadas a governança da segurança passou por alterações significativas que resultaram na sua pluralização em termos de atores e arranjos e, conseqüentemente, em um ganho de proeminência expressivo do setor de segurança privada. O que se nota atualmente é que as empresas privadas de segurança se tornaram uma

presença de grande relevância a nível global e local, tanto no âmbito da provisão de serviços quanto no que diz respeito à gestão da segurança em si.

Em um primeiro momento, a compreensão desses fenômenos parecia girar em torno de uma mera transferência de funções estatais para o âmbito privado, movida pela difusão da doutrina neoliberal. No âmbito das Relações Internacionais, o entendimento era ainda mais restrito, focando no fim da Guerra Fria e nas mudanças decorrentes do contexto geopolítico da época. Argumenta-se, no entanto, que ainda que esses fatores tenham sido, em maior ou menor medida, importantes promover a maior participação de atores não-estatais na provisão de serviços de segurança, eles constituem apenas uma explicação parcial que não dá conta de capturar plenamente a dimensão das mudanças ocorridas no âmbito da segurança. As dinâmicas que permeiam o cenário de segurança contemporâneo unem o incentivo ao governo privado e à liberdade de escolha, o poder de compra e o estímulo ao consumo, além de uma preocupação constante com possíveis riscos e ameaças, de maneira a estruturar “núcleos” privados de governança da segurança, nos quais a concepção de segurança que toma forma não é orientada pelo coletivo e sim por noções particulares de bem comum restritas a aqueles que integram tais espaços. Todos esses fatores impactam não só na forma de se prover serviços de segurança, mas também na maneira de se conceber a segurança em si. Isso, por sua vez, gera impactos relevantes, principalmente no que diz respeito à configuração social e espacial urbana. Na presente seção, objetiva-se trazer reflexões a respeito das tendências que se interconectam com a pluralização da governança da segurança e expansão da segurança privada, e que são também responsáveis por alterar a noção de segurança atual de maneira a sustentar ideais de ordem excludentes.

### 2.2.1 Difusão do neoliberalismo e a multiplicação de governos privados

Conforme mencionado anteriormente, a difusão global da doutrina neoliberal a partir da segunda metade do século XX consiste, de fato, em um fator importante para se entender a pluralização da governança da segurança e a expansão da segurança privada, não só porque essa linha de pensamento promoveu a noção de que as atribuições do Estado deveriam ser reformuladas de modo a favorecer uma maior participação de entes privados dentro de uma estrutura institucional caracterizada pelo livre mercado, mas principalmente porque ela ajudou

a impulsionar uma lógica de governo privado e privatização da vida pública que, por sua vez, fragmentou a governança da segurança e fez com que surgissem novas formas de autoridade para além do domínio estatal, capazes de interferir no direcionamento da segurança no âmbito micro e macro (SHEARING; WOOD, 2007; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Ao se pensar na ampliação de mercados e na participação de atores privados na provisão de serviços anteriormente públicos, faz sentido que se considere a adoção do neoliberalismo como um ponto relevante dentro da equação. Como destacam Abrahamsen e Williams (2011), desde meados da década de 1970, privatizações, terceirizações e parcerias público-privadas se tornaram aspectos usuais na maioria dos países, na medida em que se passou a orientar a busca por alternativas mais eficientes em comparação com as respostas burocráticas dos aparelhos estatais. Com a crise do sistema de Estado de Bem-Estar, os governos embarcaram em uma tendência voltada para a redução dos gastos públicos para aliviar o que foi chamado de “Estado inchado”. Nessa configuração, o papel da máquina pública seria de apenas criar e preservar o arcabouço institucional adequado às práticas de liberalização e abertura econômica, garantindo o bom funcionamento do mercado, sem, no entanto, se aventurar para muito além desta tarefa. A partir disso, novos atores começaram a se envolver em áreas anteriormente dominadas pela provisão pública, como a saúde, a educação e a segurança, o que gerou, como resultado, uma transformação nas estruturas de fornecimento de serviços, que deixaram de ser hierarquicamente organizadas e centradas no aparelho estatal para se tornarem ordenadas em torno do mercado, caracterizado por complexas redes de atores tanto públicos quanto privados (HARVEY, 2005).

Enxergar a expansão da segurança privada somente em termos de transferência de funções do âmbito público para o privado é, no entanto, uma compreensão parcial e limitada, que não perturba a ideia da autoridade estatal como um ideal normativo e uma realidade empírica e que não dá conta de entender o que motivou a pluralização da governança da segurança. Sendo assim, na presente seção buscamos expor que, com efeito, o pensamento neoliberal, para além de fomentar uma reestruturação institucional, também promoveu uma reorganização de poderes que fez com que atores não-estatais se tornassem igualmente capazes de gerir e impactar eventos, grupos, espaços e mentalidades (SHEARING; WOOD, 2007; SHEARING; WOOD, 2000). Entende-se, portanto, que o neoliberalismo não é somente uma proposta de reformulação das atribuições do Estado, mas também um modo de governo. A partir daí, deve-se mirar para além da teoria, para entender como esse regime de governança se relaciona com a crescente privatização da segurança.

Como cita Harvey (2005), o neoliberalismo se fez hegemônico também como forma de discurso e de gestão, penetrando fortemente na racionalidade comum. Ao ser incorporado na normatividade geral, esse pensamento reorganizou profundamente as relações sociais, as divisões de trabalho, os modos de viver e pensar, as formas de produção e outros, na medida em que instaurou a valorização da lógica mercadológica e privada enquanto uma ética em si, capaz de guiar a ação humana. Rose (ROSE, 1996 *apud* SHEARING; WOOD, 2007) menciona que houve o desenvolvimento de um *ethos* político que defendia a primazia das escolhas individuais, da responsabilidade pessoal e do autogoverno. Dessa forma, além das mudanças normativas, houve também uma mudança na mentalidade geral de maneira a promover a autonomia na tomada de decisões.

O que se entende desse processo é que os indivíduos incorporaram a noção de que as respostas do Estado eram muito burocráticas, pouco eficientes e de baixa qualidade; os serviços privados, por outro lado, ofereciam alternativas exclusivas, personalizadas e modernas a qualquer momento (HARVEY, 2005). Portanto, se uma pessoa, porventura, quisesse o melhor tipo de serviço e o mais adequado às suas necessidades, ela deveria buscar por conta própria e certamente teria mais chances de encontrar isso a partir de meios privados, ao invés de públicos. No caso da segurança, por exemplo, os indivíduos se viram cada vez mais responsáveis por sua própria proteção, por decidir suas necessidades prioritárias e providenciar soluções para as mesmas<sup>12</sup>. Como resultado, iniciativas privadas de governo da segurança passaram a ganhar espaço, com a aquisição de serviços de segurança privada ou através da estruturação de arranjos de policiamento (DÖLEK, 2011; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Com o processo decisório voltado para o âmbito privado e com os indivíduos sendo contemplados com o poder de escolha a respeito do tipo de serviço que desejam adquirir, o que se observa é a estruturação de amplos mercados que funcionam como pontos centrais para atender diversas demandas na provisão de segurança, nos quais tanto o Estado quanto entes privados marcam presença e oferecem seus serviços. Caso a segurança pública não seja satisfatória ou suficiente, aqueles que possuem meios para adquirir serviços privados têm a possibilidade de escolher pela contratação de empresas privadas de segurança para aprimorá-la ou, até mesmo, substituí-la. A partir dessa lógica, aqueles que adquirem serviços e produtos que

---

<sup>12</sup>Nesse ponto, podemos falar da incorporação de uma noção de “cidadania ativa”, que institui o cidadão como portador de direitos e deveres com relação às suas próprias necessidades. O conceito se refere, sobretudo, ao movimento de impulsionar as pessoas a assumirem mais deveres e funções, promovendo ideais de liberdade de escolha, mentalidades de consumo e oportunidades de participação coletiva ou individual no planejamento e na tomada de decisões relativas a certos temas, como segurança (BENEVIDES, 1994).

visam aumentar a segurança estarão garantindo ainda mais sua proteção contra ameaças, por outro lado, aqueles que não conseguem ou escolhem não adquirir esses serviços, contam apenas com a proteção ofertada pela segurança pública, avaliada por muitos como inferior ou deficitária (LEANDER; ABRAHAMSEN, 2016).

Nesse ponto, vale mencionar que, ao contrário do que pode parecer, o Estado não perde as suas forças mediante a estruturação de mercados e a proliferação de atores privados. Na realidade, a reestruturação de poder que se observa ocorre de maneira voluntária, na medida em que, muitas vezes, há um incentivo por parte dos governos aos movimentos liberalizantes, como as privatizações e as parcerias público-privadas. Nesse caso, os esquemas privados de segurança, por exemplo, acabam representando uma ferramenta de baixo ou nenhum custo que alivia os orçamentos públicos e também isenta as forças de segurança públicas da obrigação e preocupação em garantir a segurança de determinado grupo, local, evento, etc (GODFREY *et al*, 2014; WILLIAMS, 2016).. Em alguns contextos é possível notar nitidamente como essa máxima de erosão do poder estatal não se aplica e como, na realidade, o Estado está profundamente inserido na reorganização da governança, como no caso sul-africano. Como será visto mais adiante, no cenário da África do Sul, o Estado desempenhou um papel relevante ao estimular o desenvolvimento do setor privado de segurança e ao se aliar a ele em muitos momentos, inclusive na implementação de esquemas de policiamento nas grandes cidades (BOTHÁ, 2015). Portanto, a depender do contexto, o Estado deixa de ser central, mas não deixa de estar presente e de ter a sua relevância.

Com a implementação de uma visão voltada para o mercado e para o âmbito privado, os indivíduos passaram a ser entendidos enquanto consumidores responsáveis por garantir sua proteção particular, e começaram a buscar, por conta própria, maneiras de evitar suas chances de vitimização, ou seja, de impedir que algo negativo ocorra a nível pessoal e material. Nesse cenário, eles são constantemente incentivados a consumir e adquirir cada vez mais serviços e produtos privados, instalar alarmes contra roubo, sistemas de câmeras de vigilância, ou contratar serviços privados de patrulha para se proteger das inúmeras ameaças. Salienta-se nesse ponto dois outros movimentos interligados que serão explorados mais adiante: a intensificação de percepções acerca das ameaças existentes, as quais são amplificadas a partir de uma lógica orientada para o gerenciamento dos riscos, e a crescente lógica de consumismo que considera a segurança um produto. O que se nota, a partir disso, é uma tendência de despolitização da provisão de segurança, que deixa de ser vista como uma questão a ser resolvida apenas pelo Estado e passa a ser entendida como um problema técnico facilmente

gerenciado de maneira individual, através do consumo e por meio de práticas baseadas em vigilância constante, segurança reforçada e reorganização dos padrões espaciais e de convívio social<sup>13</sup>. Por outro lado, o fenômeno da segurança em si passa a ser extremamente politizado, na medida em que há um aumento da preocupação em torno do tema e das medidas para lidar com essa questão. Esse cenário abre portas para a atuação das PSCs, tanto no âmbito doméstico quanto global (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011; LOADER, 1999).

A racionalidade neoliberal, portanto, promoveu uma reorganização da gestão de diversos âmbitos a partir da prevalência de uma lógica voltada para a esfera privada. Isso gerou, como resultado, a fragmentação da governança e a proliferação de vários núcleos de governo privado, o que, por sua vez, teve um efeito significativo para a vida pública. É possível notar que as decisões, práticas e convivências que costumavam ser coletivas foram cada vez mais atribuídas e deslocadas para o âmbito privado, com diversos grupos passando a se organizar dentro de “bolhas” moldadas por interesses particulares. Isso acarretou em uma reorganização dos espaços coletivos, do convívio social e das relações de propriedade, na medida em que esses núcleos privados resultaram no surgimento de novos tipos de ambientes, em que muitos são, em sua essência, “públicos”, uma vez que são de acesso coletivo ou compreendem um espaço comum, mas que podem ser de posse privada e/ou governados de maneira privada ou híbrida. Essa lógica pode ser observada, por exemplo, na proliferação de condomínios fechados, complexos de lazer, *campi* universitários, distritos comerciais e industriais, shopping centers e outros (KEMPA; STENNING; WOOD, 2004).

Nos últimos tempos, a existência dessas bolhas de governança privada, que se traduzem em novas formações espaciais e sociais, se tornou extremamente comum. Destaca-se, no entanto, que a sua proliferação – juntamente com outros processos relacionados – causou um forte impacto nas noções de segurança vigentes, o que, por sua vez, contribuiu para o ganho de proeminência da segurança privada. O que se argumenta é que os núcleos de governo privado

---

<sup>13</sup>Ao refletir sobre o tópico, Muniz (2012) argumenta que a despolitização da segurança se apresenta através de uma fantasia de neutralidade da técnica e da tecnologia. A autora diz que essa versão “*shopping center*” da segurança propaga um discurso de que as virtudes da tecnologia e de novas técnicas servem a qualquer sujeito, em conformidade com o gosto do cliente-consumidor. Tal retórica afirma que a modernização das tecnologias e o aumento do consumo de segurança são suficientes para produzir governo. Assim, faz-se crer que o horizonte da pós-modernidade é uma “nova governança”, horizontal e permeada de meios públicos, privados e pessoais de vigilância/segurança e, da mesma forma, vende-se a crença de que a segurança precisa somente “funcionar” como fora programada para fazer, independente de qualquer orientação política. Sob este enquadramento, Muniz argumenta que intenta-se mascarar os conflitos de interesses, as razões de mercado e também as motivações corporativas com a falsa promessa de produção milagrosa de resultados imediatos. Esses resultados, por seu turno, seriam somente possíveis com a proeminência da técnica e da tecnologia emancipadas da política.

implicam na adoção de uma determinada ordem interna, definida de maneira particular e administrada e implementada por meio de agentes e mecanismos privados, que permite que objetivos específicos sejam alcançados. Tal ordem pode ser estipulada, por exemplo, em torno de certos comportamentos, traços físicos ou até mesmo poder aquisitivo (SHEARING, 2006; KEMPA; STENNING; WOOD, 2004). Para a presente pesquisa, explorar esses desdobramentos é interessante, pois há o entendimento de que a segurança privada surge como uma ferramenta útil para garantir determinadas ordens e interesses privados que existem em meio a esses núcleos. Ademais, discute-se o fato do mercado de segurança também usufruir e contribuir ativamente para a existência de ideais de ordem específicos que garantem que a demanda por serviços de segurança seja constantemente alimentada. Nesse ponto, há a necessidade de entender que tipo de interesses, espaços, ideais de ordem e de convívio social a privatização da segurança visa garantir a partir de sua atuação, principalmente em meio a arranjos de policiamento que são implementados para garantir a integridade de tais núcleos.

A crescente privatização da vida pública e a multiplicação de núcleos de governo privado também têm ligação com a difusão de noções de risco que serão exploradas mais adiante. Por exemplo, cada vez mais diversos grupos têm escolhido viver em comunidades e áreas privadas, como condomínios fechados e conjuntos habitacionais, como uma forma de afastamento da sociedade no geral, pois tais locais governados de maneira privada são vistos como uma oportunidade de controlar as variáveis para evitar ao máximo qualquer situação de risco, além de serem esferas homogêneas onde há a união de grupos relativamente semelhantes (CALDEIRA, 2001). Aqui é onde entra a função da segurança privada: na medida em que a sua atribuição principal é seguir as agendas de segurança de seus clientes e não as obrigações de segurança coletivas, além de promover uma sensação de proteção extra, ela dá àqueles que controlam e usufruem diretamente de tais propriedades a oportunidade de buscar seus próprios interesses e ideais de ordem. Portanto, mesmo que esses espaços estejam ocupando um ambiente público, a instauração de uma governança privada garantida por meios privados faz com que essas distinções se tornem borradas, o que, por sua vez, faz com que os interesses privados se sobressaiam e fomentem um cenário de segregação.

Fora isso, também há a busca por ambientes que traduzem uma certa noção de comunidade e estilo de vida. A segurança privada é utilizada nesse sentido como uma forma de triagem dos comportamentos, traços, aspectos e hábitos preferidos para determinados ambientes, além de facilitar o controle do fluxo e da mobilidade de pessoas e o gerenciamento do entorno espacial (FISCHER; POLAND, 1998). Salienta-se que muitos dos interesses

privados que governam tais núcleos também descobriram a segurança como um aspecto atrativo e um bem essencial para a promoção de seus serviços e negócios. Esse é, por exemplo, o caso dos distritos comerciais, assim como dos condomínios fechados, os quais utilizam da segurança como forma de propaganda. Com a comoditização da segurança, tópico que também será explorado mais adiante, interesses privados assumem o controle na definição do que é segurança, do que consistem as ameaças e quais são as formas relevantes de prevenção a serem seguidas. Salienta-se que as empresas privadas de segurança se incluem nesse grupo, pois utilizam de estratégias de marketing e dos medos das pessoas para promover seu trabalho (KRAHMANN, 2008b).

*A priori*, as discussões suscitadas parecem um pouco abstratas, mas ao transpô-las a alguma situação concreta, tais conexões se tornam mais vívidas. Podemos citar, por exemplo, o caso dos *Improvement Districts* (IDs), distritos de melhoria e desenvolvimento normalmente estabelecidos em regiões comerciais de grandes centros urbanos com o propósito de financiar serviços adicionais para revitalização local. Uma das principais razões para que tais distritos sejam adotados tem relação com as percepções acerca do crime e como isso impacta negativamente na economia local. Com isso, um dos serviços considerados indispensáveis em tais espaços é a segurança privada, contratada com o intuito de policiar os espaços públicos existentes entre os estabelecimentos (HOYT, 2004; HOYT, 2006). Conforme será visto nos próximos capítulos, nesses casos, o papel da segurança privada é nítido, na medida em que ela atua garantindo a integridade da ordem interna estipulada para tais áreas, controlando o fluxo de pessoas e reforçando as barreiras que delimitam esses locais privadamente governados (ainda que sejam essencialmente públicos). Observa-se, portanto, a lógica que faz com que a segurança privada ganhe autoridade e proeminência: ela não só é um meio para garantir interesses privados, como também usufrui e manipula esses interesses para perpetuar a demanda por seus serviços.

Na esteira de tudo que foi exposto, entende-se que a relação entre o crescimento da segurança privada e a difusão do pensamento neoliberal é muito mais complexa e multifacetada do que aparenta ser em um primeiro momento, uma vez esse novo modo de governo trouxe também transformações que não podem ser resumidas apenas à uma maior abertura para a participação de atores privados. Conforme explorado de forma sintética na presente seção, algumas dessas transformações, como a proliferação de lógicas de autogestão e a difusão de governos privados, contribuíram para que a segurança privada conquistasse uma posição de autoridade na governança da segurança, na medida em que ela passou a ser vista como uma

alternativa mais eficiente de garantir proteção a partir de ideais individuais e particulares. Contudo, entende-se que outras dinâmicas se interligam a esses processos, alimentando-os e reforçando a expansão e consolidação da segurança privada a partir de mudanças nas noções de segurança no geral, como é o caso da difusão de mentalidades orientadas pela noção de risco, aspecto que será abordado na seguinte subseção.

### 2.2.2 A difusão de mentalidades orientadas pela noção de risco e novas práticas de segurança

Como visto, as transformações neoliberais, além de promoverem alterações na estrutura institucional da governança da segurança, também trouxeram consigo mudanças nas mentalidades e atitudes sociais dominantes, as quais, por sua vez, resultaram em alterações nas práticas relacionadas à provisão e gestão da segurança. A partir da difusão de uma lógica voltada para o âmbito individual e privado, os indivíduos foram ativamente encorajados a se autogovernar ao invés de depender do retorno burocrático do aparelho estatal, e, com isso, se tornaram os principais encarregados por decidir suas necessidades prioritárias e providenciar soluções para as mesmas. No campo da segurança, evidentemente o incentivo à governança privada fez com que as empresas privadas de segurança ganhassem espaço, uma vez que elas tornavam possível a busca por um tipo de proteção exclusiva e mais direcionada. No entanto, argumenta-se que outros fatores interconectados também impactaram na ampliação do papel desempenhado por atores privados de segurança (SHEARING, 2006; JOHNSTON, 1999).

Como foi mencionado na seção anterior, foi observada uma despolitização da provisão de segurança e da contenção de ameaças, que deixaram de ser vistas como questões a serem resolvidas pelo Estado e passaram a ser entendidas como problemas técnicos facilmente resolvidos de forma individualizada por meio de soluções privadas. Simultaneamente, houve também uma intensificação na politização da segurança, na medida em que as preocupações em torno do tema aumentaram fortemente e as respostas (retóricas e práticas) ao tópico se tornaram mais duras, o que também fez com que iniciativas privadas ganhassem espaço por representarem uma forma de proteção extra e mais eficiente (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Argumenta-se que esses desdobramentos, embora tenham relação com mudanças trazidas pelo pensamento neoliberal, como já foi visto, também se conectam com processos de difusão de mentalidades orientadas para o risco que trouxeram consigo novas formas de se

pensar na segurança e lidar com possíveis ameaças, aspecto que será explorado na presente seção.

Conforme citam Shearing e Johnston (2003), o pensamento orientado para os riscos sempre foi um aspecto fundamental da lógica de segurança corporativa. No mundo empresarial, o êxito dos investimentos feitos pelas companhias é vinculado, ao menos em parte, a um cálculo econômico racional que deve levar em conta a maximização de benefícios e a mitigação de quaisquer riscos que possam resultar em possíveis perdas. Nesse sentido, muitas empresas contratam serviços privados de gestão de riscos, os quais buscam antecipar, identificar e avaliar a gravidade dos mesmos, além de implantar ações para preveni-los ou reduzi-los. Nota-se, no entanto, que nos últimos anos esse pensamento orientado para riscos, característico da governança empresarial, se expandiu para além das fronteiras do mundo corporativo, se infiltrando em outros domínios da vida cotidiana, com destaque para o campo da segurança. Nesse caso, se antes a atividade de policiamento era principalmente centrada em ações reativas com foco em acontecimentos do momento presente, a partir de então ela passa a ser essencialmente orientada para o futuro, se concentrando em ações de prevenção e identificação de ameaças.

Ulrich Beck (1992) concebe o conceito “sociedade do risco” para descrever o processo de propagação das mentalidades de risco para outras esferas. O termo diz respeito à maneira pela qual a sociedade passou a se organizar em resposta à percepção de novos riscos e ameaças. Como cita Krahmman (2011), antes, “risco” era um termo neutro, que dizia respeito apenas a probabilidades sobre perdas e ganhos. No entanto, com a vinda da modernidade e com a crescente preocupação acerca do futuro e dos novos problemas contemporâneos, ele não só passou a ser um termo relacionado a resultados indesejados, ou como sinônimo de “perigo” ou probabilidade de perigo, mas também passou a se referir a uma forma de racionalidade em si, uma maneira de pensar e responder a determinadas situações. No campo da segurança, essa nova lógica não só promoveu um aumento na sensação constante de insegurança e incerteza, como também motivou o entendimento de que as possíveis ameaças só poderiam ser geridas de maneira técnica e racional. Isso, por sua vez, se traduziu na implementação de novas práticas de segurança baseadas em monitoramento constante, controle de espaços, coleta de dados e estatísticas e produção de categorias de perigo e perfis de risco.

Como explicam Abrahamsen e Williams (2011), a lógica orientada para os riscos impacta a forma de compreender os problemas e questões de segurança, o que, em

contrapartida, impacta nas maneiras de se prover segurança. Houve, por exemplo, o crescimento de um ceticismo em torno de respostas reabilitadoras para problemas relacionados ao tópico, como no caso da criminalidade. De acordo com Garland (2001), a partir de meados de 1970, abordagens criminais e penais bem-estabilizadas, vinculadas às competências públicas, passaram a ser vistas como um objetivo político contraproducente e até mesmo idealmente impossível. Os programas de reabilitação não mais expressavam a ideologia do sistema em transformação, pois cada vez mais acreditava-se que as ações criminosas eram consideradas fruto de atitudes lógicas, oportunistas e individualizadas e não de desigualdades sociais estruturais ou outros fatores coletivos. A representação de criminosos enquanto atores racionais fez com que eles fossem vistos como agentes calculadores, o que os posicionava dentro de um espectro de previsibilidade e gestão de risco. Fazia sentido, portanto, adotar garantias que assegurassem a redução das incertezas quanto à ocorrência de um crime.

Essas mudanças nas abordagens dos problemas de segurança abriram portas para que as PSCs ganhassem ainda mais espaço e proeminência. Como citam Shearing e Johnston (2003), as empresas de segurança já eram uma referência no setor de seguros e de avaliação de riscos, sobretudo no âmbito corporativo. Com a mudança nas percepções globais acerca das novas ameaças contemporâneas, elas alcançaram ainda mais status enquanto detentoras de um conhecimento técnico altamente especializado. As ferramentas, tecnologias e serviços preventivos sofisticados e especializados providos pelas PSCs passaram a ser altamente procurados, pois entendia-se que eles garantiam uma maior taxa de eficácia contra possíveis situações de risco em comparação com as ações das forças públicas. No âmbito privado, portanto, os indivíduos passaram a buscar formas de garantir a sua segurança através da prevenção contra situações de perigo tanto na esfera física quanto material. Salienta-se também que o reconhecimento alcançado no âmbito da gestão de risco favoreceu um estreitamento de laços entre o policiamento público e privado, fazendo com que dois setores trabalhassem juntos em diversas situações, posto que muitas vezes as PSCs possuíam meios de obter dados e informações que as forças públicas não tinham fácil acesso por falta de recursos. A cooperação com setores da segurança pública também legitimou ainda mais o papel e a relevância da segurança privada.

Sobre o que foi dito acima, Shearing e Johnston (2003) mencionam, por exemplo, como se tornou banal o uso de diversas tecnologias de detecção e reconhecimento a partir de características físicas como forma de garantia contra fraudes, falsificações, assaltos, etc. Essas técnicas se tornaram recursos essenciais não só pensando na segurança particular, mas também

na segurança pública. Um caso ilustrativo nesse sentido é o da inteligência biométrica, que permite a identificação de indivíduos por meio de características como impressões digitais, voz e traços faciais. Tendo em vista o seu potencial preventivo, esse tipo de tecnologia hoje é comumente adotado na segurança de edifícios e condomínios, em sistemas informáticos e na realização de transações comerciais eletrônicas. Contudo, nos últimos tempos essas iniciativas de detecção, vigilância e reconhecimento também foram ampliadas para locais de acesso e uso público, como ruas movimentadas, estações de trem e metrô, com o propósito de controlar a circulação de pessoas<sup>14</sup> (PERON; ALVAREZ, 2021) Evidentemente, o potencial preventivo dessas tecnologias é ampliado quando integrado a outros sistemas complementares, como no caso de programas de registro de ocorrências e antecedentes criminais utilizados pelas forças públicas. Nesse caso, essa integração de sistemas permitiria, por exemplo, que indivíduos e grupos considerados de alto risco fossem excluídos de locais como shoppings, estações de trem e metrô, aeroportos e campus universitários. Essa é uma situação em que haveria nítida cooperação entre a segurança pública e privada (SHEARING; JOHNSTON, 2003).

A difusão de racionalidades orientadas pelo risco também acarretou em um aumento excessivo da sensação de insegurança e da moralização política em torno da ação criminal. Como cita Garland (2001), o medo do crime ganhou nova importância e se tornou um grande problema social e característico da cultura contemporânea. Com isso, os discursos em torno da segurança, injetados por esse medo e também pelo novo senso de responsabilidade e vigilantismo, impactaram fortemente o conteúdo das práticas políticas, das relações sociais e, principalmente, da provisão de segurança no geral. De fato, os níveis de medo da população se tornaram indicadores extremamente relevantes – em alguns momentos até mais do que as próprias taxas de criminalidade – não só para os formuladores de políticas, como também para os agentes de segurança, na medida em que esse sentimento se tornou elemento importante para inflar e justificar discursos e práticas de segurança em qualquer esfera. A retórica da mídia, de atores políticos e até mesmo de atores privados sobre a representação da criminalidade e da insegurança assume, portanto, um importante papel ao moldar as percepções acerca da segurança e consequentemente legitimar ou invalidar determinados comportamentos e atitudes a respeito do tópico (ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2011).

---

<sup>14</sup>Peron e Alvarez (2021) citam, por exemplo, o Detecta, um sistema de integração de dados entre diversas bases policiais, sistemas de imagens e de câmeras inteligentes adotado pela Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo em 2014, com o objetivo de garantir “consciência situacional” às forças policiais e acessos remotos para fins de investigação.

O resultado mais óbvio desse senso elevado de insegurança e medo é o aumento expressivo de atores de segurança dedicados ao controle do crime e prevenção de ameaças, bem como o aumento do uso de tecnologias e práticas destinadas ao gerenciamento de riscos e à proteção, como as que já foram mencionadas. Para a segurança privada, esse cenário parece se desdobrar de maneira intuitiva. Com um aumento da sensação de responsabilidade e a crescente preocupação com o tema da segurança, além da descrença nas respostas estatais, os indivíduos buscam solucionar seus problemas por conta própria, recorrendo aos serviços das PSCs (GARLAND, 2001, ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2011).

O que se observa, portanto, é que a introdução de uma lógica orientada para os riscos no cotidiano das pessoas fez com que elas passassem a se atentar muito mais às questões de segurança pessoal e também à preservação de seus bens materiais. A preocupação em se manter protegido de quaisquer ameaças possíveis a todo custo se transformou em um imperativo da sociedade moderna. Por outro lado, essa noção também fez com que se propagasse a ideia de que somente a segurança ofertada pelo Estado não seria suficiente, não só pelo fato de as forças públicas serem mais orientadas para a reação ao invés da prevenção, mas também pelo entendimento de que as respostas estatais aos novos problemas de segurança não eram mais adequadas, visto que eles pediam por tecnologias e práticas mais modernas e ágeis. Isso evidentemente resultou no aumento expressivo de atores e soluções de segurança dedicados à contenção de ameaças. A difusão de uma racionalidade pautada na gestão de riscos alterou a forma de se pensar na segurança. Sendo essa lógica projetada para reduzir as incertezas sobre possíveis ameaças, ela tem como base pensamentos probabilísticos e previsões. Nesse cenário, a segurança se torna uma garantia antecipada, deixando de ser uma forma de lidar com perigos presentes para ser uma forma de impedir perigos futuros que são, em certa medida, desconhecidos e que, conseqüentemente, apresentam um escopo ilimitado de possibilidades que demandam monitoramento constante (JOHNSTON, 2006; SHEARING; JOHNSTON, 2003).

Nesse ponto, também é possível associar a reflexão sobre a sociedade do risco com o que foi explorado na seção anterior sobre a proliferação de governos privados que resultam em mudanças na ordem social. A sociedade do risco trouxe consigo um elevado e constante senso de insegurança que, unido à descrença nas medidas estatais e à noção de que a segurança deve funcionar como uma garantia e ser caracterizada por vigilância constante, também resultou na reorganização das relações sociais e dos espaços de convívio. Como cita Caldeira (2001), o medo gera novas formas de segregação social e discriminação, e também justifica que novas rotinas de distanciamento e controle sejam postas em prática. Nesse ponto, a segurança privada

é essencial, pois permite não só a proteção, mas também a sensação de comando, a partir da identificação, triagem, controle e isolamento daquilo que é indesejado ou considerado um perigo. O que se observa a partir disso é a proliferação de sistemas de vigilância e esquemas de policiamento privados ou híbridos, o aumento das patrulhas privadas em bairros e comunidades e uma multiplicação de enclaves fortificados que são munidos de segurança robusta e moderna. Todas essas práticas têm em comum o fato de funcionarem tendo como base uma noção de ordem que é definida de maneira particular e que, na maior parte das vezes, tem como objetivo separar determinados grupos e comunidades. Aqueles que adquirem e pagam por esses serviços buscam manter afastado tudo aquilo que é entendido como uma possível ameaça (CALDEIRA, 2001; PERON; ALVAREZ, 2021). Vale destacar que o papel da segurança privada em meio a esse cenário não é passivo. As PSCs reproduzem e usufruem desse contexto de grandes inseguranças, podendo, inclusive, moldar aquilo que é concebido como risco.

É importante compreender que os riscos só existem em termos do conhecimento sobre eles. Como cita Beck, eles “podem ser modificados, ampliados, dramatizados ou minimizados dentro do conhecimento e, nesse sentido, estão particularmente *abertos à definição e à construção social*” (BECK, p. 23, 1992, grifo do autor). O autor ainda destaca a existência de um desequilíbrio na distribuição e definição de riscos. Em uma sociedade marcada por essa mentalidade, poder, acesso e controle do conhecimento e dos discursos de segurança se tornam, portanto, primordiais. Nesse sentido, Krahmman (2008b) contribui para a reflexão apontando para como o conceito de risco permitiu que fossem gerados certos medos como parte central de estratégias governamentais para desenvolver, promover e implementar novas agendas de segurança. Pesquisas feitas acerca do tópico também exploravam o uso de discursos e práticas orientadas pelo risco para “disciplinar” e “monitorar” populações - ver, por exemplo, Lupton (2013).

Um *insight* interessante trazido pela autora diz respeito à existência dos riscos imaginários, ou como ela também denomina: riscos “desconhecidos” e riscos “desconhecidos-desconhecidos”, aqueles que são difíceis de prever ou estão além do cálculo estatístico porque nunca ocorreram antes, mas o medo da sua (possível) existência é presente no imaginário das pessoas<sup>15</sup> (KRAHMANN, 2011). Krahmman (2011) destaca como o cenário de existência

---

<sup>15</sup>De acordo com Krahmman (2011), os riscos “desconhecidos” estão relacionados a perigos que podem ser calculados em termos de probabilidade e impacto com base em registros anteriores. No entanto, não sabe onde, quando e se irão ocorrer. Eles estão dentro da experiência individual de algumas pessoas, mas não de populações inteiras (por exemplo: estupro, roubo, acidentes de trânsito, sequestros, acidentes de avião). Já os riscos “desconhecidos-desconhecidos” dizem respeito a perigos que não estão registrados, pois não há nenhuma

desses receios se mostrou frutífero para o crescente mercado de serviços de segurança e gerenciamento de riscos. Na esteira dessa reflexão, a autora dá um passo interessante ao buscar compreender o papel da segurança privada na construção dos discursos sobre riscos. De acordo com ela, a indústria não se posiciona de maneira passiva nesse cenário, apenas preenchendo uma lacuna que surge a partir da mudança nas mentalidades e práticas a respeito da segurança. Na realidade, ela tem a capacidade de perpetuar a demanda por seus serviços lidando apenas com as consequências em vez de lidar com as causas dos riscos globais, além de manipular e inflar os medos e inseguranças da população. Krahmman (2011) alega que, enquanto o conceito de segurança implica que os perigos podem ser eliminados, o conceito probabilístico de risco sugere que a insegurança só pode ser gerenciada. Portanto, uma noção de segurança baseada no risco significa que a segurança plena nunca pode ser alcançada e, por isso, a demanda por proteção é constante.

Os riscos requerem vigilância, análise, avaliação e mitigação permanentes e isso, evidentemente, gera lucros constantes para o mercado de segurança. O conceito de risco, dessa maneira, permite e até mesmo legitima a inflação da sua percepção, que varia desde aquilo que é aparente até o que é inconcebível, tudo em nome da precaução. Devido ao futuro desconhecido e a “incomputabilidade” de alguns riscos, é também impossível provar que os especialistas estão errados em alegar que eles existem (KRAHMANN, 2011).

Krahmann (2011) também aponta para a lógica individualista do mercado de identificação de riscos, na medida em que eles são atribuídos a cada pessoa de forma particular, em vez de serem considerados coletivos. A indústria de gerenciamento de riscos está repleta de serviços e estatísticas que proporcionam perfis de risco pessoais de acordo com idade, sexo, ocupação e outros fatores. Esses perfis de risco geram a impressão de que as ameaças que cercam cada indivíduo são distintas e que, portanto, exigem soluções individualizadas. A consequência desse tipo de pensamento é a ideia de que os governos e as instituições públicas de segurança não podem levar essas diferenças em consideração, e as empresas privadas de segurança, por outro lado, prometem analisar os perfis de risco particulares de cada cliente e fornecer serviços “sob medida”.

---

experiência anterior de sua ocorrência, o que não quer dizer que não possam acontecer a qualquer momento. São perigos futuros incalculáveis e imprevisíveis, estando fora da experiência individual e coletiva e sendo identificados por especulação. A autora cita como exemplo o uso de armas biológicas, mas podemos citar também o medo da ocorrência de uma terceira Guerra Mundial com uso de armamento nuclear, receio que existe no imaginário social de muitas pessoas.

Os processos descritos acima também estão profundamente relacionados à crescente comoditização da segurança, por meio da qual a segurança se torna um produto a ser comprado ou vendido em um amplo mercado com uma grande variedade de fornecedores. Como cita Krahmman (2011 e 2008b), o medo, trazido pela proliferação das mentalidades orientadas pelo risco, é uma importante ferramenta de marketing para as PSCs, que se beneficiam da lógica neoliberal de livre comércio para se posicionar enquanto provedoras legítimas de segurança. Enquanto consumidores responsáveis por solucionar seus problemas, a busca pelos serviços de PSCs é a primeira opção dos indivíduos que possuem recursos para tanto, os quais procuram reforçar sua segurança de maneira exclusiva e direcionada. Com isso, a segurança deixa de ser, em parte, uma preocupação social e pública por excelência, se tornando um produto passível de ser adquirido por apenas uma parcela da população, o que, em contrapartida, faz com que seu alcance coletivo seja diminuído. A próxima subseção visa abordar o tópico da comoditização da segurança, não somente para compreender como a lógica por trás desse processo alterou a provisão de segurança e contribuiu para a relevância da segurança privada, mas também para entender os desdobramentos do processo e seu impacto no nível social.

### 2.2.3 Comoditização da segurança: bem público *versus* mercadoria

A instauração do monopólio estatal sobre o uso legítimo da força foi um passo essencial na direção da consolidação da segurança enquanto um bem coletivo, de responsabilidade pública. Além de institucionalizar o Estado como principal provedor de segurança interna e externa, também ajudou a limitar o uso da força por outros atores. No entanto, nos últimos anos observou-se uma subversão desse cenário, com o retorno expressivo da participação de atores não-estatais na gestão e provisão de segurança. Com a difusão do pensamento neoliberal e a propagação de uma lógica orientada pelos riscos, o resultado foi uma volta à governança privada e individualizada, que fez com que a segurança pública e coletiva passasse a ser complementada, ou até mesmo substituída, por alternativas privadas percebidas como mais eficientes. Além disso, como cita Krahmman (2008a), houve também um aumento geral da sensação de insegurança e uma ampliação da noção de que os novos riscos e ameaças deveriam ser contidos a partir de iniciativas técnicas, orientadas para a prevenção, monitoramento constante, controle de espaços, coleta de dados e estatísticas e produção de categorias e perfis

de risco. Isso contribuiu para o crescimento da demanda por serviços privados de segurança, o que, por sua vez, resultou na estruturação de mercados como pontos centrais para o fornecimento de segurança, nos quais as empresas privadas de segurança assumiram papel de destaque como detentoras de *expertise* e recursos modernos para gerir a segurança na sociedade contemporânea (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Tais dinâmicas, que foram brevemente exploradas nas últimas seções, motivam diretamente a crescente comoditização da segurança, processo por meio do qual a segurança passou a ser vista essencialmente como uma mercadoria, passível de ser comprada, vendida e até mesmo exportada globalmente para diversos contextos. Atualmente, a aquisição de serviços privados de segurança se tornou não só um padrão como também uma banalidade no cotidiano da maioria dos indivíduos, e, em muitos casos, é vista até mesmo como um símbolo de status social. Isso, em contrapartida, trouxe mudanças não só para a forma como a segurança passou a ser provisionada, mas também para a forma como ela passou a ser entendida tanto pelos seus “clientes” como pelos seus “vendedores”. Importante para a presente pesquisa é que essa alteração na concepção da segurança traz efeitos relevantes a nível social, como será visto.

Como cita Loader (1999), a sociedade atual pode ser entendida como a “sociedade do consumo”, na medida em que as práticas, crenças e valores associados ao consumismo desempenham um papel crucial na estruturação da vida econômica, social, política e cultural contemporânea. Nesse mesmo sentido, Bauman (1987) também salienta a existência de uma cultura onde os indivíduos são integrados à sociedade primeiramente como consumidores e onde a lógica do mercado se espalha para outros domínios da vida. Tendo em vista esse cenário, todos os itens são passíveis de serem mercantilizados e todas as percepções e expectativas são moldadas de acordo com o funcionamento do mercado. Loader (1999) aponta para como o ato de consumir está, muitas vezes, vinculado à reprodução ou transformação de modos de vida, sistemas de crenças, subjetividades individuais e relações sociais. As escolhas de consumo expressam e geram cultura, além de criarem padrões de identificação e discriminação. As mercadorias operam como um meio de expressar a identidade e demarcar o lugar de cada um dentro das hierarquias sociais predominantes.

Na esteira da reflexão acima, entende-se que a ascensão e globalização do mercado de segurança privada está também relacionada à consolidação da segurança enquanto uma mercadoria. O apelo mais óbvio da segurança privada é que ela oferece aos seus consumidores a ideia de controle sobre situações e ameaças imprevisíveis. A aquisição de serviços de

segurança individualizados e exclusivos, assim como a instalação de tecnologias de vigilância, permite que os indivíduos construam um casulo em torno de si mesmos, de sua casa, seu negócio ou sua comunidade, colocando uma barreira que distancia e mantém de fora tudo aquilo considerado perigoso. A segurança privada permite também que as pessoas sintam que agiram com responsabilidade diante dos riscos e ameaças, reduzindo suas chances de vitimização. Nesse sentido, o consumo de serviços privados de segurança tem um apelo material evidente no que diz respeito à sua função preventiva, contudo, não se pode ignorar também o seu apelo subjetivo, na medida em que a segurança privada atualmente é vista não só como um recurso essencial, acumulável e passível de direcionamento contra as ameaças diversas e infundáveis, mas também como um artigo de luxo que denota status e riqueza (LOADER, 1999; KRAHMANN, 2011).

A questão da comoditização da segurança está intimamente ligada aos processos de difusão de mentalidades de risco, citada na seção anterior. Como cita Neocleous (2007), enquanto o Estado se utiliza de medos coletivos para sustentar o apoio a determinados projetos nacionais, a indústria de segurança visa manipular tal sentimento de insegurança e direcioná-lo à aquisição de produtos e serviços de segurança. Com isso, as PSCs oferecem uma variedade de “soluções”, consideradas eficientes, rápidas e modernas, de forma totalmente mercantilizada. E com a necessidade de segurança se transformando em algo totalmente individualizado e multifacetado, e os riscos sendo percebidos como infinitos, o tipo de mercadoria e serviços que podem ser adquiridos na área de segurança acabam sendo ilimitados.

Como aponta o autor, o resultado da união de um nível generalizado de insegurança e medo juntamente com a mercantilização da segurança faz com que se instale uma mentalidade na qual apenas um consumo cada vez maior pode tornar um indivíduo seguro e garantir a sua proteção. E, ao se pensar no pano de fundo sociopolítico desse cenário, a consequência é uma ordem social que se baseia na produção de bens e na satisfação e proteção de interesses privados, ao invés de ser centrada na resolução de questões essenciais e estruturais, o que, por sua vez, gera mais e mais insegurança e incerteza nos indivíduos. Percebe-se a articulação de uma dinâmica que se retroalimenta. A constante incerteza coincide com um estado paranóico, de fabricação contínua de um inimigo ou perigo, o que fornece uma base para uma expansão cada vez maior do mercado privado de segurança (NEOCLEOUS, 2007).

Embora a segurança continue sendo uma prerrogativa estatal em muitas áreas, a capacidade de defini-la como um serviço prestado legitimamente pelo setor privado permite

que as PSCs utilizem lógicas de livre comércio para facilitar sua entrada em novos mercados. Como citam Abrahamsen e Williams (2011), a Organização Mundial do Comércio (OMC) inclui a segurança privada no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, encorajando os países membros a permitirem livre competição de serviços de segurança. Nessa lógica, sendo uma *commodity*, a segurança também é capaz de ser exportada globalmente como parte de um repertório amplo de práticas, capacidades, habilidades e produtos que acaba padronizando a forma de se lidar com questões securitárias. Podemos citar como exemplo novamente o modelo dos *Improvement Districts*, que teve sua origem em países do continente norte-americano e depois foi transportado para outros contextos, como no caso da África do Sul. Muitos países se espelharam no sucesso divulgado de tais esquemas no que diz respeito à diminuição da criminalidade e os adotaram como uma solução para os problemas de segurança. Junto com a adoção do modelo, foram incorporadas também muitas das práticas e técnicas de segurança que já eram utilizadas em outros locais, pelo entendimento de que sua eficácia deveria ser reproduzida como parte de um conjunto de *best practices*<sup>16</sup>.

Vale destacar que, ao se pensar no cotidiano, a mercadoria “segurança” se tornou além de um artefato útil, também um objeto de luxo. Como cita Zedner (2006), na oferta de proteção contra ameaças pessoais, comunitárias ou nacionais, a segurança se posiciona como um bem positivo e é vendida como um produto desejável. As PSCs são rápidas em prometer mais do que apenas proteção, afirmando que seus produtos e serviços também aumentam o bem-estar individual e social. O que se nota é que a enorme demanda por segurança parece nascer de algo além do medo ou da desilusão com as capacidades do Estado. A segurança também é comprada porque as pessoas podem pagar por ela e porque agrega valor às suas propriedades, demonstrando assim seu poder aquisitivo (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Conforme menciona Loader (1999), a capacidade de controlar os serviços de segurança evidentemente é central para seu apelo, mas o consumo de segurança também pode ser interpretado como uma tentativa das pessoas de se distinguirem simbolicamente e reforçarem divisões de classe.

A comoditização da segurança e a expansão da segurança privada são processos intrínsecos. O entendimento da segurança enquanto um produto significa dizer que ela está sujeita à lógica competitiva do mercado, a qual instiga o surgimento de diversos provedores que buscam ofertar o serviço mais moderno e mais eficiente e, dessa maneira, lucrar o máximo

---

<sup>16</sup>De acordo com Cornwall (2007), os discursos de “*best practices*” implicam em homogeneizações de diretrizes, medidas, indicadores e resultados e no entendimento de que certas práticas são “melhores” para todos e devem ser amplamente aplicadas.

possível com a sua venda. Essa concepção, por sua vez, altera completamente a noção da segurança enquanto um bem coletivo e de responsabilidade estatal, o que, em contrapartida, gera impactos e aprofunda divisões sociais que ajudam a reforçar ainda mais a característica cíclica do processo de oferta e demanda de serviços privados.

Baldwin (1997) explica que existem algumas questões essenciais que moldam a definição comum sobre o conceito de segurança, como: a quem ela se destina, a partir de quais valores ela é pensada, quais são as ameaças que embasam sua aplicação e quanta segurança é necessária. Quando a segurança manifesta não só a função de ser uma garantia contra possíveis riscos que são abertos à interpretação geral, mas também assume um aspecto mercantilizado, passando a ser entendida enquanto um produto vendido por empresas que priorizam o lucro acima de tudo, as respostas de todas essas perguntas são afetadas de uma maneira que se traduz em práticas e soluções de segurança excludentes e desiguais. O reforço das diferenças e desigualdades, por sua vez, cria um ambiente social em que se justifica o uso de serviços privados de segurança.

Pode-se dizer que a comoditização da segurança afeta a resposta à pergunta “segurança para quem?” porque transforma a prestação de segurança em um bem excludente, ou seja, um bem restrito a um número limitado de beneficiários e que, portanto, impede o usufruto por parte de outros indivíduos. Dessa forma, a mercantilização da segurança muda o foco do nível coletivo para o individual e, embora os Estados continuem fornecendo proteção coletiva, as PSCs podem expandir seus mercados e lucros livremente atendendo à grande demanda de clientes individuais. Um ponto que merece ser abordado, nesse sentido, diz respeito a que *tipo* de indivíduo é visado como cliente ideal para as empresas privadas de segurança. Quando pensamos na transformação da segurança em um produto e, mais ainda, em um atributo de luxo, o público-alvo mais óbvio para esses serviços e mercadorias são aqueles indivíduos que possuem poder de compra suficiente e elevado (KRAHMANN, 2008a).

É preciso destacar, portanto, que a distribuição da segurança enquanto um bem privado é inevitavelmente desigual, uma vez que, como cita Provost (2017), algumas empresas de segurança explicitamente visam a parcela mais rica da sociedade – que corresponde a uma porcentagem ínfima do total – ofertando “pacotes de proteção individual” que incluem até mesmo segurança para iates. A título de exemplo, a empresa Pinkerton, que se autodenomina líder no setor de gerenciamento de risco, vende seus serviços anunciando ter 170 anos de

experiência fornecendo proteção para artistas famosos, famílias reais, diplomatas e indivíduos com alto patrimônio.

É evidente que muitas soluções de segurança privada também são produzidas e vendidas para classes mais baixas. As populações menos abastadas se tornaram igualmente grandes consumidoras de produtos de segurança (como alarmes e câmeras), na medida em que estes se tornaram cada vez mais difundidos e promovidos enquanto bens essenciais. Ainda assim, é preciso refletir sobre a relação existente entre segurança privada e riqueza, pois normalmente os benefícios desses serviços acabam favorecendo principalmente as classes mais altas e visando classes mais baixas como alvos. Como cita Provost (2017), a indústria de segurança privada costuma direcionar seus serviços para habitantes de bairros mais prósperos das cidades, assim como para propriedades frequentadas por pessoas de renda média ou alta, como parques, centros comerciais, shoppings, condomínios fechados, etc. De fato, podemos dizer que a segurança em si (privada ou pública), costuma beneficiar aqueles no topo da hierarquia social, uma vez que seu poder econômico também se traduz em influência e poder simbólico.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) destaca que todo indivíduo tem direito à segurança pessoal. A partir disso, os Estados (materializados nos governos) seriam os responsáveis por trabalhar progressivamente para garantir esse direito para as populações. Contudo, quando a expansão da segurança privada permite que os ricos e até mesmo a classe média contorne o Estado, isso acaba intensificando as desigualdades já presentes nas sociedades. Esse quadro se converte em uma bola de neve, uma vez que, como cita a professora Deborah Avant (AVANT *apud* Provost, 2017), as crescentes desigualdades também integram o problema, alimentando a demanda por serviços privados, afinal quando um indivíduo possui uma quantia exorbitante de dinheiro a mais do que todos ao seu redor, ele sente necessidade de adquirir proteção extra para si mesmo e sua fortuna.

Neste ponto, podemos adentrar na questão que diz respeito a quais valores moldam o fornecimento de segurança. Na medida em que a comoditização não só implica em “exclusibilidade”, ou seja, a possibilidade de se impedir um indivíduo de usufruir de um determinado bem ou serviço, como também em “rivalidade”, situação em que o consumo de um bem por uma pessoa impede o consumo por outra, pode-se esperar que os provedores de segurança privada promovam valores individuais acima dos coletivos (FERNANDEZ, 2014). E as PSCs o fazem enfatizando os interesses diversos e até mesmo concorrentes de seus clientes. Como cita Loader (1999), o mercado de segurança representa seus consumidores como sujeitos

soberanos. Ele permite que aqueles com os recursos necessários tenham liberdade para expressar suas preferências por bens e serviços, e não impõe nenhuma condição à sua satisfação ou julgamento moral sobre suas motivações. Se consideramos que, por um lado, a base da provisão de segurança estatal está (ou pelo menos deveria estar) fundamentada em valores de igualdade e inclusão e que, além do mais, a provisão de segurança pública requer um compromisso político referente a quais valores e interesses devem ter prioridade, por outro lado, o mercado de segurança privada incentiva a individualidade e a diferença, permitindo que seus clientes busquem interesses e valores de segurança particulares (KRAHMANN, 2008a).

Partindo disso, as PSCs atuam reforçando essa ideia de que os riscos são individuais por meio de estratégias de marketing que enfatizam as diferenças pessoais e corporativas no que diz respeito à exposição e vulnerabilidade a ameaças de segurança específicas. De acordo com essas estratégias, as ameaças contemporâneas exigem serviços adaptados às necessidades particulares de cada pessoa. Essa percepção individualizada também tem um forte impacto na demanda pela provisão de segurança privada, pois amplia o número de clientes potenciais. Da mesma forma, há um impacto na interpretação a respeito de quanta segurança é necessária. As empresas privadas de segurança, sendo orientadas para o lucro, têm interesse em expandir o seu mercado e, por isso, é vantajoso exagerar na necessidade de segurança. Por esse motivo, também é interessante analisar o papel das PSCs no que diz respeito à identificação e estabelecimento de novas ameaças. Como já mencionado, a influência do mercado de segurança sobre os medos dos cidadãos é particularmente forte, uma vez que é benéfico que todos se sintam constantemente ameaçados (KRAHMANN, 2008b; KRAHMANN, 2008a; KRAHMANN, 2011).

Portanto, ao adentrar na questão que versa sobre a definição de ameaças, aponta-se novamente para o fato de que a indústria privada de segurança não se insere nas dinâmicas expostas nesta e em outras seções como um ator passivo, que apenas usufrui das consequências advindas do curso de outros processos estruturais. Com efeito, os diversos fatores citados que servem de alicerce para sustentar o desenvolvimento contínuo do setor são, ao mesmo tempo, coproduzidos e reforçados pelo próprio. As PSCs são capazes de influenciar as práticas de segurança, desde a percepção do que está em risco e do que configura uma ameaça – manipulando as subjetividades de seus clientes – até o planejamento estratégico, a escolha e a implementação de aparatos de vigilância ou coerção necessários ou desejáveis (ABRAHAMSEN, 2016).

Ademais, quando a responsabilidade pela segurança é movida do âmbito público para o privado, há um deslocamento do processo decisório sobre a definição de ameaças e estratégias de segurança que seguem a mesma direção. Dessa forma, as empresas privadas, junto com seus clientes, decidem unilateralmente o que constitui um perigo e como ele deve ser abordado. Isso tem um impacto significativo para as populações menos abastadas, que certamente ficam de fora desse esquema e são vistas como alvo de ameaça. Os efeitos são ainda mais relevantes ao se pensar na provisão democrática de segurança como um todo. O mercado de segurança oferece, de certa forma, uma fuga dos espaços coletivos, permitindo que determinados grupos (aqueles que podem pagar por tais serviços) busquem seus requisitos de segurança particulares e autodefinidos, sem referência a qualquer concepção de bem comum e livre das obrigações e práticas que visam uma cidadania igualitária (KRAHMANN, 2012; KRAHMANN, 2008a).

A consequência, como cita Krahmann (2011), é a emergência de um novo tipo de cidadania, baseado na habilidade de pagar por serviços essenciais, e a criação de espaços paralelos, bolhas de convivência, que são geralmente norteados pela noção de segurança, nos quais os serviços privados ocupam papel de proeminência. No caso da segurança privada, a permissão da entrada e da convivência nesses espaços exclusivos depende da capacidade do indivíduo em agir de acordo com a ordem interna, que muitas vezes é baseada em poder aquisitivo e classe social. As PSCs por sua vez, sendo responsáveis apenas pelos seus clientes, atuam exacerbando a divisão entre aqueles que têm licença para habitar tais locais e aqueles que são intencionalmente mantidos de fora.

Esses desdobramentos seguem na esteira do que já foi abordado anteriormente a respeito da multiplicação de governos privados e do aumento da sensação de insegurança, que, aliados a descrença em medidas públicas, resultam em esquemas e soluções de segurança que contribuem para a garantia de uma determinada norma social excludente, a qual reforça o distanciamento entre certos grupos. Esses arranjos, cada vez mais comuns no cotidiano das sociedades, comumente tomam forma em ambientes que podem ser tanto públicos quanto de posse privada e exercem controle principalmente através da gestão do espaço, se integrando à vida coletiva com o propósito de ordenamento social, gestão urbana, combate ao crime, desenvolvimento econômico e outros argumentos. A segurança, portanto, é exercida e governada por meio de esquemas diversos, os quais têm se tornado cada vez mais padronizados ao redor do globo, como será visto adiante.

### 3 A SEGURANÇA PRIVADA EM MEIO A NOVOS ESQUEMAS E SOLUÇÕES DE POLICIAMENTO

Os processos mencionados em seções anteriores contribuíram para um contexto de fragmentação e diversificação da atividade de segurança, no qual pôde-se observar a expansão da segurança privada e a consolidação das PSCs não só enquanto atores qualificados para prover segurança de forma legítima, como também capazes de governar e impactar essa esfera de diversas maneiras. O que se mostra como tendência no presente é um cenário de policiamento plural, o qual se estrutura através de redes complexas e compostas de variados núcleos, nos quais o poder dos atores se configura de maneira relativa. Esses núcleos, por sua vez, assumem características diversas e ultrapassam a fronteira do privado e do público, do local e global, em termos de atores, normas, práticas e recursos. Além da multiplicidade de agências ter se tornado algo banal, hoje também é possível observar a existência de diversos esquemas e técnicas por meio dos quais a segurança é gerida e ordenada tanto no âmbito doméstico quanto internacional (BURES, CARRAPICO, 2018). Tais arranjos vão além dos moldes estatais e do que é feito apenas pelas forças policiais públicas, e têm como objetivo, dentre outras coisas, prevenir ameaças, conter a criminalidade e garantir determinada ordem em dados locais. Podemos citar, como exemplo, esquemas de policiamento comunitário, como as vigias de bairro, e até mesmo grandes parcerias público-privadas, como no caso dos *Improvement Districts*. Tais arranjos de policiamento tiveram seu desenvolvimento mais expressivo no âmbito local, mas conseguiram se traduzir em tendências que foram replicadas a nível global em diversos contextos, como parte de um conjunto de práticas padronizadas (SHEARING; WOOD, 2007).

Evidentemente, a pluralização do policiamento e a proliferação de iniciativas privadas de segurança abriram espaço para que a governança da segurança passasse a ser organizada de diferentes formas e a partir de diversos polos, na medida em que os indivíduos e grupos começaram a assumir mais responsabilidades e tomar iniciativa sobre sua própria proteção. Esses esquemas, no entanto, não deixam de contar com a colaboração das forças públicas e muitas vezes se sobrepõem ao que já é feito pelo Estado e, inclusive, por outros arranjos (SHEARING; WOOD, 2007). Um ponto relevante a ser destacado, o qual é trazido à tona por Merry (2001), diz respeito ao fato de que tais esquemas e soluções de policiamento estão também profundamente relacionados a questões de espaço. Por serem, essencialmente, arranjos privados, que comumente partem de um grupo de indivíduos e que não tem como objetivo

promover uma segurança universal, mas sim um microcosmo securitário, em geral eles tomam forma em algum território ou local específico e delimitado. Como cita Merry (2001), o foco na gestão de riscos busca, muito mais, produzir segurança e diminuir possíveis ameaças, do que sanar o problema do crime. Dessa forma, o foco espacial dos novos esquemas de gestão da segurança faz sentido, na medida em que os grupos buscam se isolar e criar espaços que estão minimamente sob seu controle, que aparentam ser seguros e que excluem comportamentos ofensivos e aspectos que revelam desordem social.

Portanto, os arranjos e soluções de segurança produzem ordem social criando bolhas de governança da segurança que visam proteger um público particular, seja aquele que implementa o esquema, como no caso das vigias de bairro, ou aquele que é desejado para transitar e usufruir de determinado espaço, como no caso dos *improvement districts*. A associação entre separação espacial e segurança não é algo recente, na época do Apartheid, por exemplo, o policiamento era utilizado para controlar e manter isolada a população negra da população branca (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Contudo, atualmente a influência desse tipo de racionalidade está aumentando, especialmente em grandes centros urbanos, juntamente com a proliferação dos arranjos e serviços privados de segurança (MERRY, 2001). O que mais se observa hoje é a ampliação de condomínios fechados, espaços públicos amplamente monitorados, bairros que contam não só com a vigia dos moradores como também com patrulhas privadas 24h e distritos comerciais que implementam atividades de policiamento em larga escala (CALDEIRA, 2001).

Em meio a esse cenário, em que autonomia, poder de compra e a preocupação constante com possíveis riscos e ameaças se unem, produzindo como resultado configurações de segurança espacializadas que buscam implementar ou reforçar determinado ideal de ordem social, argumenta-se que o papel da segurança privada é de grande relevância. Definições e categorizações de ordem, conduta e comunidade moldam e determinam os tipos, modos e mecanismos de policiamento procurados e aplicados em tais bolhas de governança da segurança (BERG, 2010). Construir espaços seguros e policiados requer, por sua vez, o emprego de recursos que não estão disponíveis para todos e exige, por exemplo, a contratação de serviços privados que viabilizem a garantia de tais agendas particulares (MERRY, 2001).

Como visto anteriormente, entende-se que a comoditização da segurança e a sua associação a interesses privados cada vez mais dominantes abriu espaço para alterações na própria noção de segurança, que passou a ser vista como algo passível de ser manipulado e

empregado de maneira particular e individual. Nos dias de hoje, é notável que grupos mais afluentes se apoiam no discurso securitário para justificar práticas segregatórias que visam controlar o espaço e as condutas permitidas (CALDEIRA, 2001). Por sua vez, a privatização da segurança e seu afastamento de ideais coletivos não só viabiliza tais discursos e estratégias supressivos como também os alimenta e contribui para sua reprodução. Faz-se relevante, portanto, entender como a segurança privada se atrela a noções específicas de ordem social, contribuindo para a estruturação de esquemas de policiamento marcados por uma lógica de ordenamento social excludente.

Essa lógica de organização social é, quase sempre, associada a formas de subjetividade e identificação social que giram em torno do poder aquisitivo. Conforme já mencionado, ainda que a mercantilização da segurança atinja as diversas camadas sociais, os arranjos e produtos de segurança privada costumam ser implementados por ou destinados a indivíduos que ocupam postos médios a altos na hierarquia socioeconômica, os quais se identificam através de seu status enquanto consumidores, fazem escolhas e têm a responsabilidade de decidir por suas necessidades (LOADER, 1999). É comum que as estratégias de policiamento comunitário tomem forma, por exemplo, em bairros mais abastados, onde os ricos podem se isolar e se proteger de todos os aspectos que englobam a esfera pública. Ou que shoppings centers e distritos comerciais ampliem e reforcem seu esquema de segurança com o objetivo de atrair grupos mais afluentes, mantendo de fora tudo que é indesejado e incompatível com a imagem que se deseja criar. A segurança privada atua como um reforço e uma garantia dessa fachada, ajudando a implementar noções específicas de ordem, conduta e comportamento que corroboram para manter as divisas de tais espaços (MERRY, 2001; CALDEIRA, 2001).

Dessa maneira, na presente seção buscamos, em um primeiro momento, avaliar brevemente a relação entre a segurança privada e noções específicas de ordem social. Conforme abordado de maneira sucinta, tais noções excludentes estão ligadas ao surgimento e estruturação de soluções e esquemas de segurança diversos, que têm se tornado cada vez mais comuns. Esses arranjos, por sua vez, trazem inúmeras implicações para o entorno socioespacial, utilizando a segurança como ferramenta para promover a segregação e o isolamento de determinados grupos sociais. Um exemplo nesse sentido é a iniciativa dos *Improvement Districts* (IDs), esquemas de policiamento e gestão urbana que apresentam um forte componente de segurança empregado como forma de garantir os propósitos de ordenamento social, desenvolvimento econômico e revitalização, aspirados pelo modelo. Os IDs se tornaram um modelo de grande sucesso em países norte-americanos e, a partir disso, foram difundidos para diversos outros contextos

(WARD, 2007). Como será visto, em tal iniciativa, as disposições privadas de segurança se tornaram indispensáveis para garantir não só a proteção dos espaços determinados, como também dos processos que ocorrem dentro dos mesmos. Logo, os IDs são exemplos ilustrativos relevantes acerca do papel que a segurança privada assume dentro dos esquemas de segurança contemporâneos. Argumentamos que, a partir desses arranjos, a segurança privada atua de maneira cíclica: reforçando concepções particulares de ordem, conduta e comunidade que, por sua vez, fortalecem a segregação social, alimentando receios e racionalidades que perpetuam a demanda por segurança. A seguir, visamos também explorar o modelo dos IDs como exemplo ilustrativo do debate abordado.

### **3.1 Segurança privada e noções de ordem social**

Conforme mencionado, o cenário atual de governança da segurança é formado não só por uma diversidade de novos atores como também por diversos esquemas, estratégias e mecanismos de policiamento que se estendem para além das atividades postas em prática pelas forças públicas (BURES, CARRAPICO, 2018). Tais arranjos se tornaram aspectos muito comuns da sociedade atual, principalmente tendo como pano de fundo uma preocupação constante com o aumento da criminalidade e da deterioração da qualidade de vida nos centros urbanos. Na esteira do que foi abordado na primeira seção, a proliferação de serviços privados de segurança e núcleos de autogoverno abriram espaço para que surgissem novas formas de lidar com problemas securitários de maneira particular. Com isso, se tornaram comuns iniciativas como as vigias de bairro (*neighbourgood watches*, em inglês), a implementação de amplos sistemas de videomonitoramento, o fechamento de vias residenciais públicas, a criação de conselhos de segurança municipais, a adoção de modelos privados de gestão urbana, como os *Improvement Districts*, e outros. Tais arranjos refletem profusamente a pluralidade da gestão de segurança contemporânea, na medida em que envolvem não só agentes privados, como também a sociedade civil e atores públicos. Sem embargo, imenso protagonismo é concedido às forças privadas de segurança, uma vez que viabilizam a persecução de interesses e agendas particulares (JONES; NEWBURN, 2006; SHEARING; WOOD, 2007).

Entende-se que os esquemas de segurança privados são implementados como forma de fugir da burocracia e ineficiência do aparelho estatal e também de ter maior autonomia na gestão

de necessidades (KUDLA, 2022). Essa lógica segue o que foi abordado no capítulo anterior acerca da racionalidade neoliberal de governança, que não só transfere responsabilidade para os indivíduos, como também impulsiona o surgimento de vários núcleos de governo privado. Dessa maneira, esses arranjos se afastam de ideais de coletividade e buscam utilizar da segurança privada como ferramenta para garantir a manutenção de uma determinada ordem social, um tipo de conduta específico ou um ideal de comunidade desejado. Logo, nesses esquemas, a segurança é um instrumento essencial, pois permite o controle sobre determinado espaço e sobre o que é almejado para tal, o que significa tanto preservar pontos considerados positivos quanto expulsar tudo aquilo tido como negativo.

Do lado da segurança privada, esses esquemas também são cruciais para sua ampliação contínua. Como cita Diphoorn (2016), para os atores de segurança privada é através desses novos arranjos de policiamento que se torna possível ganhar mais notoriedade, inclusive para seguir perpetuando a demanda por seus serviços. As iniciativas e soluções de segurança são, para as PSCs e outros agentes do ramo, muito lucrativas e permitem que eles montem uma carteira de clientes e criem áreas dedicadas exclusivamente para eles. Seu benefício também parte do seu efeito catalisador: a criação de um esquema de segurança em uma área muitas vezes instiga o estabelecimento em outra, seja no contexto local ou global. Outro ponto relevante é que, para a segurança privada, se associar com certos ideais de coletividade também acaba sendo uma estratégia de marketing muito viável, e operar em função desses interesses proporciona aos clientes um maior senso de propriedade e identificação. A nível global, a difusão desses esquemas como parte de um amplo repertório de tendências de governança da segurança também é interessante, especialmente para empresas privadas de segurança de status internacional, que conseguem “surfear na mesma onda” e expandir seus serviços para diversos locais e contextos (DIPHOORN, 2016).

Argumenta-se, dessa maneira, que em meio a esquemas de segurança os agentes de segurança privada e PSCs conseguem extrair bastante poder, notoriedade e autoridade, pois são percebidos como imprescindíveis e altamente eficientes na garantia de agendas de segurança específicas. A segurança privada é capaz de se adaptar aos interesses a que serve e contribuir com a ideia de controle pela qual os grupos e indivíduos prezam, ao mesmo tempo em que também exerce poder sobre os ambientes em que atua, ajudando a difundir discursos e moldar percepções, e influenciando no tipo de estratégia a ser posta em prática, quais mecanismos e técnicas serão aplicados e quanta segurança será necessária (LOADER, 1999). Ou seja, entende-se que a segurança privada exerce um papel duplo, na medida em que implementa,

ajuda a reforçar e até mesmo produzir determinada ordem social, atuando simultaneamente como ferramenta e autoridade nesse quesito. Tendo isso em mente, para a presente pesquisa é válido entender a que noções de ordenamento social a segurança privada se atrela, para que seja possível abordar os impactos do seu papel em meio aos novos esquemas e soluções de policiamento, como no caso dos IDs.

Uma reflexão interessante nesse sentido é trazida por Les Johnston (2000). O autor argumenta que, quando pensamos em soluções de segurança que envolvem ideias específicas de normatividade, conduta e comunidade, a definição dessas noções não tem tanta relação com sentimentos coletivos e sim com riscos e inseguranças compartilhados. Em outras palavras, a característica que define a identificação de muitos dos grupos que implementam iniciativas de gestão de segurança é que eles são organizados, orientados e governados em torno de questões de riscos e ameaças em comum que precisam ser sanados a partir do estabelecimento de uma ordem específica. Tais noções particulares de ordem se traduzem, por sua vez, em interesses sobre determinados espaços e trazem consigo a licença de estabelecer padrões normativos sobre uma bandeira de “segurança” ou “qualidade de vida” (JOHNSTON, 2000). O que se observa, portanto, é que as iniciativas de segurança visam estabelecer diretrizes subjetivas e particulares sobre dado ambiente/grupo, e os serviços de segurança privados, ao se afastarem do coletivo, permitem a aplicação de tais prescrições.

Seguindo nessa mesma linha, Fischer e Poland (1998) argumentam sobre como essa concepção de governança, através de noções compartilhadas de risco e prevenção, se combina com o surgimento de entidades responsáveis e comunidades de interesses que se organizam através de mecanismos e esferas de micro-poder com o objetivo de eliminar qualquer tipo de perigo e desordem. Isso leva ao surgimento de esquemas que têm a exclusão como aspecto crucial para o controle social e a segurança privada como principal ferramenta para promover esse objetivo. Como citam os autores, o policiamento e suas intervenções têm sido tradicionalmente centrados em pessoas, com foco naqueles considerados criminosos ou suspeitos. As atividades convencionais da polícia, no entanto, têm um foco muito maior em lidar com crimes de roubo, homicídio e estupro, seguindo uma abordagem pós-fato. Em contrapartida, os problemas e as situações consideradas negativas no espectro do policiamento privado e comunitário trazem outro foco, mirando em atividades de prevenção da ocorrência de crimes e focando em indivíduos e elementos considerados “problemáticos”, “perigosos” ou simplesmente “indesejados” e “não pertencentes” (como prostitutas, crianças e moradores de rua, usuários de drogas, comerciantes informais, pessoas alcoolizadas, etc.). Nesse ponto, o

policimento privado é muito mais centrado em fiscalizar os chamados “*quality of life crimes*”, que focam na conduta dos indivíduos (FISCHER; POLAND, 1998).

O foco em *quality of life crimes* faz parte de tendências de policiamento comunitário que se baseiam nas políticas de tolerância zero e em teorias como a das janelas quebradas. Tais ideias carregam a hipótese de que a desordem e o crime estão profundamente conectados, ou seja, se a desordem social (por exemplo, a mendicância e o comércio informal) e física (por exemplo, vandalismo ou pichação) não for controlada, cria-se um ambiente que atrai a criminalidade, pois a desordem é um sinal de que o crime será tolerado (KATZ; WEBB; SCHAEFER, 2001). Dentro desse paradigma, a vigilância e o monitoramento constantes são, portanto, fundamentais para construir o conhecimento necessário para projetar a segurança, por meio da identificação proativa e do subsequente gerenciamento dos “fatores de risco”. A partir disso, a ênfase é colocada no controle de comportamentos, da mobilidade e dos hábitos de certos grupos ou indivíduos, assim como na capacidade de gerenciamento do entorno espacial. Consequentemente, a exclusão de determinados elementos, traços, comportamentos ou indivíduos considerados “suspeitos”, “perigosos” ou “desviantes” de certos ambientes se torna um padrão da operação de governança da segurança (BERG, 2010; BERG, 2004).

Como citam Fischer e Poland (1998), as medidas de solução para tais problemas giram em torno de abordagens imediatistas de remoção ou banimento, visando garantir a segurança e a ordem da comunidade “geral”. Os autores afirmam que os arranjos de policiamento plural assumem, portanto, uma postura de garantia da ordem por meio de uma noção de “purificação do espaço público”, em que certos padrões de moral e regras da coletividade são impostos. Além disso, um ponto importante que eles salientam é que essas iniciativas não estão preocupadas com a segurança em outros espaços (aqueles além dos seus limites locais, para onde os problemas podem migrar), e assumem, dessa forma, práticas de “cosmética espacial” com a eliminação superficial dos “sintomas” das discrepâncias socioeconômicas.

Isso abre espaço para se argumentar que os esquemas de policiamento passaram a implicar na governança da segurança a partir de uma moral elitista, na medida em que tomam formas de comportamentos que costumam ser vistas como características de classes mais baixas como um indicativo de problema, como no caso da mendicância. Nota-se também que comumente as iniciativas de policiamento partem justamente de grupos e comunidades que apresentam um poder aquisitivo mais alto, e que, em nome de sua segurança e de seus bens, buscam instrumentos alternativos ao Estado para remover e excluir pessoas, comportamentos e

aspectos indesejados, em uma atitude que pode ser interpretada, inclusive, como uma forma de assepsia social. Como citam Fischer e Poland (1998), os domínios do espaço, inclusive público, foram reivindicados por forças sociais hegemônicas moralistas, conservadoras, que argumentam que tais espaços devem representar os padrões morais de determinada coletividade. O foco normativo dos grupos que adotam esquemas de policiamento privado, combinado com os recursos necessários para agir como uma comunidade em si, resultou, na prática, em tipos de grupos estreitamente definidos e seletivamente homogêneos. Normalmente, a participação é maior entre populações de classe média para alta, que possuem bens e propriedades, além de empregos formais. O lócus da organização comunitária, por sua vez, se centra em locais de residência e propriedade, como centros comerciais, condomínios, bairros nobres, etc.

Na esteira dessa reflexão, Loader (1999) contribui para outra noção de identidade coletiva que cerca tais esquemas de policiamento. Para além dos riscos e ameaças compartilhados citados por Johnston (2000), Loader traz a ideia da identidade de consumo. Com a difusão de formas neoliberais de gestão, a vida social, econômica e política passou a ser ordenada através da mercantilização de todas essas esferas e os indivíduos passaram a ser integrados à sociedade primeiramente como consumidores. Nesse sentido, Loader (1999) aponta para como o ato de consumir está, muitas vezes, vinculado à reprodução ou transformação de modos de vida, sistemas de crenças, subjetividades individuais e relações sociais. As escolhas de consumo, portanto, expressam e geram cultura, além de criarem padrões de identificação e discriminação. As mercadorias operam como um meio de expressar a identidade e demarcar o lugar de cada um dentro das hierarquias sociais predominantes.

O autor argumenta que a segurança privada e os esquemas de gestão de segurança e policiamento assistem à criação de espaços em que uma ordem particularista é definida e aplicada. Essa ordem muitas vezes é orientada em torno do poder aquisitivo e implica na exclusão daqueles que não se enquadram em determinada hierarquia social. Logo, há uma identificação coletiva que gira em torno não só de riscos compartilhados, mas também da classe social, que implica em interesses partilhados na obtenção da qualidade e distinção que esses grupos buscam (LOADER, 1999). Por exemplo, Loader (1999) cita que o mercado de segurança privada é extremamente atrativo para as comunidades e grupos que visam implementar soluções privadas de gestão da segurança, pois proporciona a ideia de controle, a chance de escolherem uma empresa que forneça presença 24 horas por dia e que tenha a tarefa de atender exclusivamente às necessidades de seus clientes; além de prestar um serviço garantido

contratualmente, tornando-a responsável e capacitada para zelar pelo patrimônio dos clientes e para fazer cumprir as normas de comportamento que tais consumidores queiram ver prevalecer.

A identidade em torno da capacidade aquisitiva não é apenas uma forma de grupos se unirem para implementar determinado esquema securitário, mas também uma forma de ordenar dado espaço social. Loader (1999) cita como exemplo os shoppings centers, que apresentam um ambiente acolhedor, higienizado, seguro e agradável visando atrair consumidores qualificados. Os shoppings fazem uso sistemático de serviços de segurança privada, visando criar um ambiente que se distancie da desordem urbana e da heterogeneidade social excessiva, concebendo uma ordem moral que gira em torno da disposição e aptidão para o consumo. Isso, em contrapartida, acarreta na exclusão deliberada de indivíduos e aspectos que não condizem com a atmosfera desejada, que atrapalham o fluxo ou que não se enquadram na definição de cidadão ideal para tais locais. Enclaves isolados e policiados de maneira privada servem, portanto, não só como meio de proteção física, mas também como veículos para proteger o capital econômico (LOADER, 1999). Com isso, a privatização da segurança opera reforçando e co-produzindo desigualdades sociais e espaciais, e contribuindo para gerar um mundo permeado de ordens e governos privados.

Um exemplo de arranjo de segurança que ilustra as reflexões suscitadas até então é o dos *Improvement Districts* (IDs), os quais já foram brevemente mencionados anteriormente. Os IDs são estruturas de gestão urbana que surgiram no Canadá e Estados Unidos em meados das décadas de 1960 e 1970, como uma tentativa de sanar o problema da decadência de regiões comerciais centrais de grandes cidades. Nesse período, muitos municípios enfrentaram uma onda de suburbanização e proliferação de shoppings, que, por sua vez, contribuiu para a precarização e abandono de suas regiões centrais, na medida em que a população preferia consumir e frequentar esses novos espaços. Frente a isso, proprietários de imóveis e de negócios locais se organizaram visando criar algum mecanismo que revitalizasse os centros urbanos e favorecesse o comércio e novos investimentos, o que deu origem ao modelo dos IDs (WARD, 2007).

Como será visto de forma mais detalhada adiante, os *Improvement Districts* consistem em esquemas de gestão urbana implementados em uma área com limites geográficos delimitados. Eles são autorizados através dos governos estaduais ou municipais e são administrados por meio de parcerias público-privadas que contam com empresários, comerciantes e proprietários de imóveis ou negócios locais. Seu objetivo é reverter a

deterioração de certas regiões a partir da implementação de serviços adicionais de segurança, limpeza, marketing e outros. Na presente pesquisa, incluímos tal iniciativa no rol de soluções de segurança, na medida em que implementam estruturas de policiamento em larga escala e impactam na governança da segurança local, já que o combate ao crime e a manutenção da ordem estão entre suas principais prioridades. Inclusive, a segurança é um dos componentes primordiais para garantir a integridade dos limites espaciais de tais áreas (WARD, 2007; HOYT, 2006). Sendo assim, entendemos os IDs como bons exemplos para se tomar como base a atuação da segurança privada.

Assim como o exemplo dos shoppings, citado acima, os IDs também implementam serviços de segurança em larga escala visando criar um ambiente agradável e ordenado que propicie uma atmosfera de consumo e desenvolvimento, sobretudo econômico. Além disso, a questão de gerenciamento e prevenção de riscos e ameaças também é muito presente nesses arranjos, tanto que em alguns contextos a urgência em se lidar com problemas de criminalidade constituiu o ímpeto principal para implementação do modelo. Contudo, diferentemente dos shoppings, que são grandes propriedades privadas, os IDs tomam forma em espaços públicos, como centros comerciais e bairros residenciais, sendo projetados para operar como núcleos de governança privada, reunindo diversos atores e serviços na busca de revitalização urbana, melhoria da qualidade de vida e progresso econômico de determinadas regiões (GROSSMAN, 2008).

O que será demonstrado adiante é que o objetivo de desenvolvimento e renovação das áreas asseguradas pelos IDs é orientado pela instauração de uma ordem particular, pautada em padrões comportamentais e materiais específicos. Nesse ponto, a segurança privada entra em cena como a principal garantidora desse propósito, na medida em que não só ajuda a delimitar os contornos espaciais dessa bolha de governança como também contribui para o controle do fluxo interno e de quais indivíduos, comportamentos e racionalidades são permitidos e até mesmo preferidos dentro desses espaços, a partir da identificação, triagem e eliminação de elementos indesejados (SANSCARTIER; GACEK, 2016). Argumenta-se que as disposições de segurança aplicadas através de tais esquemas contribuem para a segregação espacial e social, excluindo indivíduos menos abastados e impactando fortemente na sua vivência na arena pública. A segurança privada contribui para a estruturação de espaços semi-privados que reforçam desigualdades e afastamentos, o que, por sua vez, alimenta ainda mais o mercado de segurança.

Os IDs se tornaram muito populares na América do Norte, e, rapidamente, o sucesso de tais iniciativas passou a circular internacionalmente, sendo um elemento-chave de políticas de gestão urbana pautadas pelo empreendedorismo e autogoverno (WARD, 2007). “Pacotes” padronizados do modelo foram implementados em contextos extremamente diversos, a despeito de apresentarem condições históricas, políticas e socioeconômicas particulares, como é o caso da África do Sul, um país do Sul Global<sup>17</sup> com um passado fortemente marcado por desigualdades e segregação. Apesar de se articularem com as dinâmicas locais, trazendo à tona novos aspectos, práticas e discursos, entende-se que o modelo carrega consigo um discurso padrão, especialmente no âmbito da segurança, que ilustra o que foi discutido anteriormente. A segurança privada é crucial tanto como ferramenta quanto como autoridade no esquema de governança implementado pelos IDs, na medida em que instaura, ajuda a reforçar e até mesmo produzir determinada ordem social. Nas próximas seções, visamos abordar como surgiu e se desenvolveu o modelo dos IDs para que seja possível entender, posteriormente, como esse esquema se estrutura através da segurança.

### **3.2 *Improvement Districts*: surgimento, difusão e debates sobre o modelo**

Apesar de ter se popularizado de fato ao ser incorporado às cidades estadunidenses a partir da década de 1970, o conceito dos *Improvement Districts* (IDs) teve suas origens no Canadá, em 1960. A sua definição não segue nenhuma norma convencionalizada, ainda que exista um entendimento comum acerca das características que explicam o propósito e funcionamento dos IDs. Neste trabalho, adotaremos que os *Improvement Districts* são esquemas de gestão urbana, administrados por empresários, comerciantes e proprietários de imóveis ou negócios locais, e autorizados por governos estaduais ou municipais, que ocupam áreas municipais com limites geográficos designados. Os *Improvement Districts* são, portanto, sancionados publicamente, mas dirigidos de forma privada. Nessa configuração de parceria público-privada, os proprietários decidem fazer uma contribuição coletiva para a revitalização e

---

<sup>17</sup>A divisão entre Norte Global e Sul Global geralmente toma por base as diferenças socioeconômicas entre os países que englobam cada um dos dois grupos. Apesar de ser uma separação imprecisa na prática, adota-se esses termos na presente pesquisa apenas com o propósito de diferenciar países em vias de desenvolvimento (Sul Global), que possuem um histórico colonialista e uma trajetória pautada por desigualdades sociais, políticas e econômicas, de países desenvolvidos (Norte Global), que apresentam economias mais estáveis e são marcados por terem constituído forças colonizadoras. Vale destacar que mesmo essa definição não está livre de incoerências, mas serve como uma base para distinguir determinadas nações.

desenvolvimento da região determinada, que geralmente é formada pelos bairros centrais dos municípios, mas também pode incluir bairros residenciais (WARD, 2007). Uma taxa extra de impostos é arrecadada nessas áreas, a qual é gerida e direcionada pelos proprietários, para financiar desde serviços de manutenção tradicionais, como coleta de lixo e corte de árvores, até serviços mais elaborados, como de segurança, marketing, desenho urbano, assistência ao desenvolvimento econômico da região e até mesmo o estabelecimento de tribunais comunitários. Além disso, muitos IDs também patrocinam feiras de rua e eventos especiais para atrair consumidores e investimentos. Importante destacar que, devido a isso, tais entidades adquiriram grande influência sobre o desenvolvimento local, bem como o controle e gestão do espaço urbano e daqueles que o habitam (HOYT, 2008; HOYT, 2006).

Os IDs surgiram inicialmente em Toronto, em meados da década de 1960, fruto de um cenário em que os impactos da suburbanização e da rápida proliferação dos shoppings começaram a afetar negativamente as áreas comerciais da cidade canadense (KUDLA, 2022). Na época, os comerciantes da região contavam com contribuições financeiras voluntárias que eram destinadas a uma associação de negócios responsável pela gestão urbana da área comercial. No entanto, a partir da ampliação dos processos de fuga de capitais e da transferência de muitos residentes para condomínios e subúrbios, os comerciantes locais perceberam que as doações arbitrárias não iriam mais ser suficientes para arcar com a revitalização de tais áreas. A partir disso, foi realizada uma série de reuniões entre autoridades locais e provinciais e representantes de negócios locais para discutir o estabelecimento de uma taxa auto-imposta destinada à renovação e ao desenvolvimento da área central em questão. Como resultado, a província de Ontário aprovou uma legislação local que habilitou o primeiro *Improvement District*, em 1969, localizado em *Bloor West Village* (HOYT, 2008).

Logo em seguida, em 1975, o primeiro ID foi estabelecido em Nova Orleans, nos Estados Unidos. Não é possível distinguir com clareza como se deu o deslocamento do modelo para a nação estadunidense, contudo, após o estabelecimento do primeiro ID, demorou cerca de 15 anos até que outras cidades do país começassem a adotar os *Improvement Districts*. O que se sabe é que, durante a década de 1980, as áreas centrais de muitos municípios dos EUA passaram a enfrentar dificuldades econômicas e sociais semelhantes às vivenciadas no Canadá, e, neste contexto, foram criadas condições para que os IDs começassem a se espalhar por todo o território. Já no final dos anos 1990, havia mais de 400 IDs em 42 estados, sendo que destes, mais de 60% estavam concentrados na Califórnia, Nova Iorque, Carolina do Norte e Wisconsin.

Atualmente, existem IDs em diversas grandes cidades estadunidenses, como Los Angeles, San Diego, Nova Iorque, Houston e Filadélfia (WARD, 2007).

Nas últimas duas décadas, o modelo dos IDs foi transferido também para outros continentes, incluindo África, Europa e Ásia. E, à medida que os países foram adotando os *Improvement Districts*, variações foram surgindo de local para local, de acordo com as particularidades de cada contexto. Apesar de sua ampla adoção, não há convenção de nomenclatura padronizada para os IDs e eles são conhecidos por uma variedade de nomes: *Business Improvement Districts*; *Special Improvement Districts*; *Neighbourhood Improvement Districts*, *Business Improvement Areas*, *City Improvement Districts* e outros (WARD, 2007). É interessante notar que a ideia de progresso e melhoria está atrelada à nomenclatura de todas as variações do modelo, associando a iniciativa privada com o ideal de desenvolvimento. No entanto, como será visto mais adiante, essa melhoria não apresenta, necessariamente, um alcance geral. Na realidade, argumentamos que o ideal de desenvolvimento atinge apenas uma parcela da população, a qual está alinhada com os interesses da iniciativa privada. Considerando as inúmeras nomenclaturas, para fins da presente pesquisa, iremos utilizar *Improvement Districts* (IDs) para falar sobre o conceito de forma geral.

Como cita Hoyt (2006), o objetivo principal da implementação dos IDs é tornar as áreas geográficas definidas “agradáveis, limpas e seguras”, isso tudo para atrair, como já mencionado, possíveis consumidores, turistas, moradores e investidores qualificados. A autopromoção é focada principalmente na imagem de tais locais e se manifesta na forma de melhorias na paisagem, que envolvem, por exemplo, a instalação de canteiros e árvores nos espaços públicos, e também o marketing feito através de slogans, sites, boletins informativos, eventos e outros. A dimensão da “limpeza” envolve atividades como coleta de lixo e limpeza das ruas, remoção de grafite e qualquer outro tipo de arte e divulgação não desejada. A título de exemplo, o ID localizado na parte central de Filadélfia desenvolveu seu próprio programa de saneamento, enquanto outros firmam acordos com fornecedores privados para realizar tal serviço (MIRAFTAB, 2012; HOYT, 2006).

Por fim, para promover a segurança, muitos IDs desenvolvem e implementam programas de policiamento em larga escala, os quais incluem acordos de serviços com a polícia local e/ou a contratação de segurança privada. Hoyt (2006) cita que a implementação de patrulhas de segurança privada é o método mais popular de governança da segurança entre os modelos dos IDs, sendo que certas entidades chegaram até mesmo a criar sua própria força

privada, como no caso do ID *Metro Tech*, em Nova Iorque. Muitas organizações - principalmente as que se encontram em grandes áreas urbanas - estabelecem, ademais, parcerias com policiais locais e instauram pequenos postos de patrulha dentro dos limites distritais, além de também comprarem equipamentos e cobrirem os salários dos funcionários. Dessa maneira, funcionários de segurança públicos e privados estão em constante contato em meio à estrutura dos IDs. Na Cidade do Cabo, por exemplo, o ID de *Green Point* paga o salário dos policiais da Polícia Sul-Africana (PSA) designados para a área. Já o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID) preferiu inicialmente contratar os serviços de uma PSC global e depois passou a contratar oficiais de segurança pública, através de outra empresa de segurança (CAPE TOWN CCID..., [2023b]; HOYT, 2006). Outra prática comum dos programas de segurança dos IDs inclui a utilização de serviços de monitoramento do espaço público através de câmeras de vigilância e assistência computadorizada de mapeamento e prevenção do crime para os proprietários de negócios. O ID da *Times Square* em Nova Iorque, por exemplo, conta com um aparato massivo de câmeras de vigilância para este fim, assim como o CCID da Cidade do Cabo (HOYT, 2006; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2007).

Vale salientar que o conjunto de atividades citado acima faz parte do pacote de promoção do modelo dos IDs, que visa popularizar a iniciativa enquanto uma solução mais eficiente e apta para gerenciar o espaço urbano. Contudo, é importante notar que tais disposições acarretam em diversas consequências para esse mesmo ambiente e para aqueles que o habitam, uma vez que há uma reformulação do *locus* urbano girando em torno do consumo. Como citam Sanscartier e Gacek (2016), os IDs definem aqueles que não podem consumir como obstáculos ao consumo. Dessa maneira, a mentalidade de “segurança e limpeza” e de produção de uma paisagem agradável não diz respeito apenas à adoção de serviços de manutenção básicos para revitalizar determinados locais, mas também à definição de quem pode usufruir dessas mesmas áreas e quem deve ser mantido de fora. A ideia de dar uma nova cara às áreas centrais das cidades significa remover tudo aquilo considerado desagradável, o que pode ser desde uma pintura de grafite até moradores de rua ou vendedores ambulantes, e isso é feito principalmente por meio de disposições de segurança determinadas para esses locais. Não à toa, muitos estudos acerca dos IDs focam nos impactos sociais de tais iniciativas e examinam as táticas de segurança adotadas pelas entidades, algo que será abordado mais adiante com maior profundidade.

Os esquemas específicos para a formação de um ID variam de jurisdição para jurisdição. A estrutura para estabelecer o distrito é geralmente regida por estatutos que exigem a aprovação

da administração local, mas o ímpeto para a sua criação normalmente vem dos empresários, comerciantes e proprietários de negócios locais, os quais também assumem a liderança no mapeamento dos limites geográficos e no financiamento dos serviços. Dessa forma, os IDs são habilitados por legislação específica e, em sua maioria, são governados por conselhos com membros eleitos pelos próprios proprietários locais ou nomeados. Logo, legalmente, os *Improvement Districts* estão sob a supervisão dos governos locais, pois são estabelecidos através de leis e estatutos promulgados pela administração pública, mas, na prática, o controle está praticamente inteiro nas mãos dos proprietários e empresários locais (HOCHLEUTNER, 2008). Por exemplo, no caso da Cidade do Cabo, o CCID foi estabelecido através de esforços da *Cape Town Partnership* (CTP), uma parceria público-privada, e aprovado por lei pela Câmara Municipal (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b). Outro ponto mencionado por MirafTAB (2012) é que na criação de muitos IDs, os inquilinos residenciais não costumam ter participação expressiva. A decisão de aderir a um distrito, assim como a movimentação para sua implementação, geralmente parte do grupo de proprietários de imóveis, comerciantes e outros investidores locais. Deste grupo, uma vez que 50% +1 dos envolvidos estejam de acordo com a adoção do modelo, todos estão sujeitos às taxas adicionais. Esse é, no entanto, um aspecto que varia de acordo com cada jurisdição (MIRAFTAB, 2012).

Ao longo dos anos, o modelo se tornou uma abordagem de governança urbana muito popular para os dois lados da parceria público-privada por diversos motivos. Para as forças públicas e governos municipais, eles fornecem um meio de financiar serviços e melhorias nas regiões comerciais centrais sem aumentar os impostos gerais e sem exigir demais dos serviços coletivos, uma vez que muitas das atividades financiadas nos IDs são de origem privada, como, por exemplo, a segurança. A administração local e os proprietários de negócios descobriram que os IDs são, portanto, uma ferramenta de baixo custo para fornecer os serviços de segurança pública e manutenção de ruas que as áreas urbanas precisam para competir efetivamente com shopping centers e centros comerciais suburbanos, já que o fazem sem recorrer aos recursos municipais (BRIFFAULT, 1999). Essa mentalidade de redução de gastos e terceirização de funções está plenamente de acordo com a lógica neoliberal de gestão discutida no primeiro capítulo, a qual passou a ser difundida amplamente, especialmente a nível municipal.

Em contrapartida, para os proprietários de negócios que participam de tais entidades, os IDs são atrativos pois garantem que as receitas geradas pelos impostos suplementares sejam reservadas exclusivamente para programas que os contribuintes desejam. Em vez de depender de contribuições voluntárias, um ID fornece um fluxo estável de receita para atividades e

projetos específicos, que beneficiam principalmente aqueles que colaboram com as taxas, os quais estão delimitados dentro de uma área geográfica específica. E, além disso, os *improvement districts* também se popularizaram entre os interesses privados por conta da crença generalizada de que, ao contrário da administração pública, eles realmente funcionam. Da parte das empresas que prestam serviços dentro de tais esquemas, os IDs representam ótimas oportunidades de expandir os seus serviços e aumentar sua lista de clientes. Em meio a opinião pública, tais entidades são vistas como casos de sucesso, sendo considerados não somente mais eficazes, como também soluções modernas e inovadoras (BRIFFAULT, 1999).

De fato, os IDs despertaram um forte interesse do público. O seu alastramento e a ampliação de suas funções fez com que aumentasse o número de profissionais - dentre os quais estão, por exemplo, planejadores, analistas, gestores - que passaram a se especializar nessas entidades e em suas operações, com o objetivo de prestar serviços de consultoria para aqueles que desejam instaurar o modelo. Tais profissionais formaram redes de comunicação e se organizaram em instituições regionais, estaduais, nacionais e internacionais para compartilhar experiências. Essa movimentação se mostra relevante, uma vez que o modelo passou a ser amplamente difundido, transnacionalmente, com diversos governos importando tal política para aplicar em seus contextos específicos através da promoção alcançada por tais redes (HOYT, 2006).

De acordo com Peyroux; Pütz e Glasze (2012), a disseminação de IDs pode ser vista a partir de três perspectivas: primeiramente a partir da hegemonização do discurso sobre “cidades empreendedoras”, que alinha as políticas de gestão urbana aos objetivos neoliberais de competitividade inter e intralocal, eficiência econômica e governança privada. Esse discurso também define um conjunto específico de problemas que são tidos como universais e que exigem, portanto, soluções semelhantes - ainda que para diferentes contextos. Dessa maneira, há uma ampla reorientação das políticas urbanas para preocupações específicas, como no caso dos IDs que focam na criminalidade e na desordem física e social como obstáculos ao consumo. Em segundo lugar, os IDs são disseminados por meio de processos internacionais de imitação e aprendizado. Em meio a esses processos, novos modelos de gestão urbana são assumidos enquanto *best practices*, incorporados, modificados e devolvidos à circulação global de conceitos por atores em diferentes níveis. Alguns IDs de Nova Iorque e Filadélfia, por exemplo, servem como exemplos de melhores práticas e como uma evidência empírica do sucesso e da transferibilidade do modelo. Dessa maneira, esses esquemas notórios se tornaram destino de viagem de estudo para atores que desejavam adotar o modelo em outro local, como no caso dos

sul-africanos que foram examinar as organizações dos EUA para replicar em Cidade do Cabo e Joanesburgo (PEYROUX; PÜTZ; GLASZE, 2012).

Por fim, organizações internacionais e seus representantes também foram instrumentos essenciais para a promoção e facilitação da circulação internacional do modelo dos IDs. Uma das organizações mais relevantes é a *International Downtown Association* (IDA), uma rede com diversos membros que incluem desde órgãos públicos, unidades de governo, associações estaduais, grandes corporações, até organizações sem fins lucrativos. O objetivo da instituição, de acordo com o seu próprio site, é capacitar os líderes encarregados pela gestão urbana com conhecimento, pesquisa e políticas públicas que visem a criação de centros urbanos, bairros comerciais e locais urbanos prósperos e agradáveis para todos (IDA, 2021). Dessa forma, a rede produz conhecimento especializado por meio de conferências internacionais anuais que contam com a participação de representantes do mundo todo, publicações de literatura especializada e cursos de treinamento, contribuindo decisivamente para a circulação global de projetos de revitalização, desenvolvimento e gerenciamento urbano, como os IDs (PEYROUX; PÜTZ; GLASZE, 2012).

Da mesma forma que os IDs despertaram o interesse público, no âmbito acadêmico a tendência não foi diferente. Estudos sobre o modelo começaram a despontar a partir dos anos 1990 devido à sua rápida expansão pelos EUA, principalmente em meio a pesquisadores de administração pública, desenvolvimento e planejamento urbano, geografia, segurança, direito, economia e sociologia. Esse momento inicial da literatura sobre o tema, aproximadamente entre 1990 e 2000, se centrou sobretudo em compreender e descrever o modelo, examinando alguns exemplos que foram considerados “casos de sucesso” no país norte-americano, como os IDs de Filadélfia, Nova Iorque e Washington (KUDLA, 2022). Nesse sentido, podemos citar como exemplo o trabalho de Briffault (1999), em que o autor examina a genealogia dos IDs, seu funcionamento e questões de avaliação e prestação de contas.

Havia, no entanto, uma divisão emergente entre entusiastas e críticos do modelo. Os defensores elogiavam os IDs por sua inovação na solução de problemas e eficiência em desempenho. Para estes, a natureza privada dos distritos seria justamente a fonte de seu sucesso, pois eles estariam livres de burocracias, ideologias e interesses que, muitas vezes, acompanhavam os assuntos públicos. Como cita Kudla (2022), os IDs foram elogiados por inaugurar uma nova tendência de planejamento urbano capaz de valorizar o espaço público e inserir uma estrutura de governança flexível que poderia acolher e incentivar as pessoas a

participarem mais do local. Já os primeiros críticos do modelo também enfatizavam a natureza privada dos IDs, mas como um motivo de preocupação. Eles questionavam, sobretudo, as implicações desse esquema para os espaços democráticos, seja na representação dos moradores das áreas demarcadas, nos esquemas de votação utilizados para implementar mudanças e serviços, na prestação de contas aos governos e população local, e, principalmente, no que diz respeito ao controle sobre espaços públicos e suas implicações em termos de segregação social, discriminação e exclusões nos centros urbanos (BRIFFAULT, 1999).

Kudla (2022) salienta que grande parte das críticas iniciais aos IDs se concentrou no uso de serviços de segurança privada por essas organizações e o argumento era de que as táticas de segurança utilizadas dentro das áreas dos distritos privatizavam o espaço público e reforçavam as desigualdades sociais baseadas em poder aquisitivo. O trabalho de Zukin (1995) é um exemplo nesse sentido, em que o autor utilizou exemplos da cidade de Nova Iorque para argumentar que os IDs simbolizavam uma forma de controlar socialmente os cidadãos, indicando quem pertence ou não ao espaço público urbano. A ideia seria gerir o espaço urbano de maneira a criar uma cultura de civilidade e segurança desprovida de elementos desagradáveis (aqui se incluem sujeira, desordem, moradores de rua, vendedores ambulantes, etc.). Symes e Steel (2003) se unem ao debate, argumentando que os IDs se assemelham às *gated communities* (comunidades fechadas/condomínios), fortemente controladas, homogeneizadas e policiadas, que visam manter de fora aqueles que não se adequam ao padrão financeiro de vida. Outros, como Mallett (1993), Mallet (1994) e Coleman (2004), apontaram que os IDs seriam um reflexo de uma mudança político-econômica mais ampla, direcionada a táticas neoliberais que visavam estimular o desenvolvimento econômico acima do bem-estar social de todos os cidadãos (o que acabava beneficiando somente uma parcela da população).

Destaca-se que esse embate de opiniões sobre o modelo dos IDs reflete, de certa maneira, um debate mais genérico que diz respeito ao papel dos setores público e privado na prestação de serviços para a sociedade de forma geral. De um lado se encontram aqueles favoráveis às privatizações e às terceirizações, alegando a superioridade da prestação de serviços privada frente aos serviços públicos. Já no outro lado, os críticos alegam que o domínio de atividades privadas e a mercantilização de serviços outrora exclusivamente públicos, como no caso da segurança, acarreta em uma exacerbação das desigualdades e exclusões sociais. No entanto, os IDs trazem um outro lado da moeda que pode ser considerado ainda mais problemático, pois o modelo não é nem totalmente público e nem totalmente privado, mas uma combinação das duas coisas. Os serviços implementados são de ordem privada mas tomam

forma em um espaço coletivo, aspecto que traz diversas implicações socioespaciais, como será argumentado.

Os IDs são criados com aval da administração pública, contam com a prestação de serviços públicos em alguns casos e estão sujeitos à supervisão dos governos locais. Contudo, seu caráter é essencialmente privado, pois são gerenciados por entidades privadas e usufruem de serviços extras e exclusivos aos distritos, com base em impostos suplementares pagos por determinados contribuintes (BRIFFAULT, 1999). Logo, embora o setor privado seja um ator-chave em meio a essa estratégia de revitalização urbana, a implementação dos IDs não significa necessariamente menor envolvimento do Estado, mas sim em uma forma diferente de relação. E é justamente essa natureza híbrida e plural do modelo que os torna bastante complexos e, para alguns, tão preocupantes, pois a longo prazo sua difusão pode trazer consequências para o desenho e uso dos espaços urbanos, bem como para a forma como os serviços básicos são entendidos e oferecidos para a sociedade.

À medida que o modelo dos IDs foi transferido para outros países, ficou nítida a permeabilidade e maleabilidade de tal configuração e a difusão dessa política urbana abriu espaço para um novo fluxo de pesquisas sobre o tema, inaugurado no início dos anos 2000, que se voltava para o aspecto transnacional do fenômeno, focando, principalmente, no tópico de transferência e mobilidade política, explorando o papel dos circuitos globais de conhecimento e as maneiras pelas quais o modelo foi adotado e reformulado em diferentes centros urbanos ao redor do mundo. Houve também um aprofundamento dos estudos críticos sobre o modelo, visando principalmente o tema do ordenamento social e as estratégias específicas utilizadas pelos IDs para criar espaços comerciais desprovidos de “desordem urbana” e tudo mais que engloba essa percepção (KUDLA, 2022).

Kudla (2022) expõe que tanto a literatura sobre transferência/mobilidade política quanto a literatura sobre ordem e controle social estão enquadradas em discussões mais amplas sobre governança neoliberal, ainda que alguns entendimentos tenham sofrido alterações com o passar do tempo. Por exemplo, alguns estudos da década de 2000 conceituavam os IDs como um produto de um Estado neoliberal, o qual havia concedido poder político a coalizões empresariais para que estas administrassem o espaço urbano e aumentassem o fluxo de capital em uma determinada localidade (WARD, 2006; WARD, 2007). Estudos posteriores expandiram e aprofundaram essa conceitualização: em vez de caracterizar os IDs como uma coalização empresarial que exerce seu poder de cima para baixo, eles eram vistos cada vez mais como

organizações complexas e permeadas por redes de atores, agendas e interesses diversos, público e privados, locais e globais, os quais se materializam de diferentes formas a partir do contexto político, social e institucional em que se inserem (MORÇÖL, WOLF; 2010, LARNER, 2003). Destarte, tais visões mais recentes revelam as inúmeras nuances e sutilezas da neoliberalização enquanto processo e, conseqüentemente, aprofundam os entendimentos sobre as particularidades do modelo dos IDs<sup>18</sup>.

Por exemplo, inicialmente os trabalhos sobre transferência de políticas focavam apenas na esfera internacional e nos agentes de cunho global que legitimavam o sucesso dos IDs para audiências também deste âmbito. Nota-se que o estudo ficava limitado a apenas um domínio: o externo. Posteriormente, com o desenvolvimento de novas compreensões, as pesquisas começaram também a examinar a atuação de atores locais em conjunto com os internacionais na incorporação e legitimação dos IDs, pois ficou claro que o processo de transferência do modelo compreendia uma variedade de atores e instituições que transitavam dentro e fora do território formal. O argumento era de que essa dinâmica envolvendo a promoção, negociação, adoção, incorporação e legitimação dos IDs era ao mesmo tempo local e global, ou seja, fixa e móvel (MICHEL, 2013; KUDLA, 2022).

Já as pesquisas sobre ordem e controle social enxergavam os IDs como novas ferramentas para se definir o ambiente urbano e se centravam nas estratégias e lógicas usadas para regular e controlar esses espaços. Os primeiros trabalhos destacavam como as táticas de empreendedorismo ajudavam a reforçar desigualdades locais, muitas vezes até mesmo reforçando hostilidades já existentes entre a população. Os estudos também chamavam a atenção para os métodos de segurança empregados dentro dessas áreas, os quais tinham como objetivo criar espaços “limpos” e “bem cuidados”, desprovidos de qualquer sinal visível de pobreza e desordem urbana. Conforme as pesquisas foram evoluindo e sofrendo influência de outras tendências de estudos, os temas abordados também experimentaram alterações, ainda que seguissem na mesma linha de raciocínio geral (KUDLA, 2022). Por exemplo, trabalhos mais recentes sobre as disposições de segurança dos IDs aprofundaram os entendimentos acerca das nuances e sutilezas das táticas de controle social empregadas, destacando o uso de

---

<sup>18</sup>Pode-se dizer, inclusive, que essa reflexão se relaciona também com as ideias suscitadas no primeiro capítulo acerca da diversificação da governança da segurança não ser uma questão de mera transferência de funções, e sim um processo muito mais complexo que envolve diversas variáveis.

abordagens não punitivas e mais brandas para gerenciar os sinais de desordem (LIPPERT, 2012).

Kudla (2022) salienta que a literatura sobre ordem e controle social através dos IDs é dominada pelo foco nas questões de segurança. De fato, podemos considerar que é principalmente através das disposições de segurança que os IDs são definidos na prática, uma vez que elas delimitam a área geográfica dos distritos através de patrulhas, embaixadores, policiais privados e câmeras de segurança que são empregados exclusivamente no perímetro desses locais. Além disso, nos espaços ocupados pelos IDs se define também o que é considerado um tema de segurança relevante, na maior parte das vezes algo relacionado à circulação de pessoas. Nesse sentido, apesar de serem considerados uma política de desenvolvimento urbano, os BIDs podem ser encarados como uma solução de segurança em larga escala, dado que em diversos casos a segurança (ou a sensação de sua falta) acaba sendo um dos principais motivos para a instauração do modelo. Como citam Huey, Ericson e Haggerty (2005), os IDs podem ser vistos como uma “forma de policiamento orientada para a imagem”, que tenta aumentar a atividade de consumo dissipando os medos associados à visível desordem urbana. Didier, Peyroux e Morange (2009) somam a essa ideia, alegando que os distritos podem ser entendidos como esquemas de desenvolvimento econômico local que incorporam uma dimensão de segurança robusta.

É importante notar que as táticas de segurança dos *Improvement Districts*, atreladas à preferência pelo uso de serviços privados, estão ligadas a tendências mais amplas de incentivo à pluralização e fragmentação do policiamento, assim como do encorajamento de parcerias público-privadas para ampliar a eficiência da governança da segurança (KUDLA, 2022). Tais disposições favorecem propostas híbridas, como a do modelo em questão, nas quais diversos atores se fazem responsáveis e se envolvem em um esquema de segurança complexo e ramificado. O objetivo de trazer essas noções é salientar que, para além das questões de gerenciamento urbano, os IDs também podem ser compreendidos como parte de um repertório de governança da segurança global, composto por inúmeros atores, órgãos, tecnologias e soluções que mesclam o privado e o público, o local e o global. Dessa maneira, faz sentido que uma parte da literatura sobre o modelo tenha dado tanta ênfase nas medidas de segurança aplicadas, já que elas estão fortemente presentes no funcionamento dos IDs, são incentivadas por discursos e tendências globais e trazem consigo impactos relevantes para o entorno social.

O modelo dos IDs transborda as divisas tradicionalmente conhecidas e viaja a diferentes contextos, tendo sido executado de maneira mais ou menos semelhante em locais distintos. Sendo uma política de gerenciamento urbano com tamanha mobilidade, é possível notar que os *improvement districts* ao redor do mundo seguem estratégias parecidas, principalmente no que diz respeito à segurança. A grande maioria, por exemplo, se fundamenta em uma racionalidade de “segurança e limpeza” (*safe and clean*, no inglês) e procura fornecer medidas palpáveis e visíveis para garantir essa percepção. Isso se tornou uma característica compartilhada entre muitos IDs, independentemente das taxas de criminalidade e insegurança dos locais onde se encontram (EICK, 2012).

Essa padronização e difusão global de práticas de segurança através de esquemas e soluções de governança da segurança deve ser levada em conta, uma vez que certas medidas e estratégias implicam em diversas consequências e impactos relevantes para a acessibilidade e qualidade dos espaços urbanos na prática, sobretudo porque elas incorporam noções de segurança que se afastam da coletividade e empregam serviços privados para garantir ideais específicos de ordem, conduta e comunidade. A propagação de tais soluções de segurança, traz diversos questionamentos acerca do tipo de mentalidade de segurança que está sendo difundida globalmente. Nota-se, no entanto, que a dimensão transnacional de tais esquemas de segurança não foi tão explorada nos estudos sobre os IDs. Os estudos acerca da globalização do modelo não costumam ser integrados aos estudos de segurança e ordenamento social, os quais, por seu turno, não enxergam esses processos como parte de tendências globais - lacuna que a presente pesquisa tenta preencher.

Na esteira dessas reflexões, a próxima seção irá tratar de entender um pouco mais como funciona a dimensão de segurança através do modelo dos IDs, procurando assimilar a racionalidade de segurança que se definiu e solidificou em meio a esse esquema e que é difundida junto com o pacote dessa política de gestão urbana. Serão evidenciadas e observadas algumas das diversas disposições de segurança que fazem parte do amplo repertório empregado a nível global através do modelo, as quais costumam ser colocadas em prática principalmente por PSCs e outros agentes de segurança privados. Nesse sentido, destaca-se, sobretudo, a função que os agentes de segurança contratados assumem não só em garantir a manutenção de determinada ordem social, mas também em co-criar e fortalecer a visão do “cidadão ideal”, filtrando e selecionando os indivíduos considerados adequados ou não para transitar e usufruir do entorno dos IDs, promovendo praticamente uma higienização urbana pautada em uma moral profundamente elitista.

### 3.2.1 *Improvement Districts* e segurança privada: explorando a relação

De acordo com Peron e Alvarez (2021), a circulação de modelos de gestão da segurança dispõe de uma crescente atribuição de responsabilidades a atores fora do espectro público e de um incentivo a parcerias público-privadas, além de estimular o surgimento de núcleos de autogoverno, sistemas de vigilância e outras infraestruturas que tem como fim gerenciar de maneira mais efetiva tudo aquilo que é considerado um “risco” ou uma “ameaça”. Com efeito, o surgimento e a proliferação global de modelos que seguem uma lógica privada, como o dos IDs, é um forte exemplo desse cenário, em que se pode observar a padronização e difusão de determinadas medidas no âmbito da segurança. Como mencionado, a presente subseção irá explorar o vínculo entre o modelo dos IDs e certas racionalidades de segurança, buscando entender, ainda que de forma breve, que tipo de lógica de governança da segurança urbana que se definiu e solidificou a partir dessa associação. Além disso, também serão observadas as diversas disposições de segurança que fazem parte do amplo repertório empregado globalmente através do modelo, as quais são colocadas em prática principalmente por empresas privadas de segurança. Destaca-se, principalmente, a função que os agentes de segurança contratados assumem não só em garantir a manutenção de determinada ordem social, mas também em co-criar e fortalecer uma visão do “cidadão ideal” baseada em valores morais e materiais, filtrando e selecionando os indivíduos considerados adequados ou não para transitar e usufruir do entorno e dos serviços dos IDs.

Os IDs, embora sejam considerados essencialmente uma política de desenvolvimento urbano, podem ser incluídos no rol de esquemas de governança da segurança, dado que em diversos casos a segurança é um dos principais motivos para a sua instauração e, em seu funcionamento rotineiro, ela desempenha um papel essencial, principalmente no que diz respeito à delimitação da área geográfica de tais distritos. Por exemplo, no caso do CCID da Cidade do Cabo, o modelo foi implementado após ser constatado, através de pesquisas, que o crime era um dos principais impeditivos ao desenvolvimento econômico e revitalização do centro do município, com a cidade chegando a ser considerada uma das “*murder capitals*” ao redor do globo por conta de sua alta taxa de homicídios (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b). No próprio site do CCID consta que ele surgiu como uma forma de combater o crime

que assolava a região central da cidade sul-africana e a segurança é nomeada como o principal serviço complementar oferecido pelo distrito (CAPE TOWN CCID, [2023a]).

As disposições de segurança financiadas pelo orçamento dos distritos, as quais envolvem desde patrulhas de policiamento privado até câmeras de vigilância, são empregadas exclusivamente no perímetro desses locais, determinando, portanto, a cobertura territorial dos serviços e benefícios financiados pelas taxas extras. Além disso, as estratégias e medidas de segurança adotadas dentro dos diversos IDs servem também como parâmetro para medir seu sucesso e eficácia. Frente a isso, determinadas disposições e táticas se tornam padrões a serem seguidos e são exportadas para outros locais enquanto soluções eficientes de segurança, para serem replicadas não só no âmbito de diferentes *Improvement Districts*, como também em outros arranjos de segurança (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b).

Com isso, o que se observa é que os *Improvement Districts* ao redor do mundo acabam seguindo configurações e estratégias parecidas no que diz respeito à segurança. Por exemplo, a grande maioria dos IDs utiliza os serviços de empresas de segurança privada e aplica uma racionalidade de “segurança e limpeza” ao gerir os riscos e ameaças locais. Isso pode ser observado tanto no site do CCID da Cidade do Cabo, quanto na página do *Downtown Central Business Improvement District* (DCBID), de Los Angeles: ambos empregam os termos “*safe*” e “*clean*” para se referir à promoção de segurança dentro dos distritos (DOWNTOWN LA, [2023]; CAPE TOWN CCID, [2023a]). Também é comum o emprego de circuitos de câmeras de vigilância e de embaixadores, que formam equipes móveis responsáveis por vigiar e manter a ordem dentro do perímetro dos IDs. Essas duas últimas medidas citadas são adotadas justamente por serem formas mais brandas de gestão de ameaças, percebidas como menos ostensivas e coercitivas. Além disso, elas não servem apenas para transmitir a sensação de segurança e promover, de fato, uma maior vigilância local, já que também funcionam como fontes de produção, coleta e transferência de conhecimento sobre o espaço dos IDs e a conduta dos indivíduos que transitam dentro dele (LIPPERT, 2012). No caso do CCID da Cidade do Cabo, no próprio site é citado que os oficiais de segurança que atuam no distrito visam construir e manter relacionamentos com diversos outros entes, buscando criar e garantir uma ampla rede de “olhos e ouvidos” (CAPE TOWN CCID, [2023b]).

De acordo com Lippert (2012), o objetivo de fornecer segurança como ponto principal estava ausente das aspirações do primeiro ID, de origem canadense. Contudo, com a emergência de certas racionalidades de segurança pública, como a teoria das janelas quebradas e o projeto

“*safe and clean*” original (que nasceu em Nova Jersey)<sup>19</sup>, e com a pluralização do policiamento e o ganho de proeminência de lógicas e discursos privados de proteção e autogoverno, se originou uma lógica de governança da segurança urbana centrada em diversos tipos de iniciativas locais, englobando diferentes atores para além do âmbito público somente. Nesse sentido, os IDs se tornaram um modelo conveniente, principalmente por seu custo benefício e por aliar uma dimensão econômica juntamente com as questões de revitalização urbana, afinal, o objetivo principal das medidas adotadas dentro dos *Improvement Districts* é o de reconduzir a atividade comercial em zonas centrais estagnadas. Assim, os IDs passaram a ser utilizados como uma solução de segurança, e esta, por conseguinte, passou a ser uma das suas principais atribuições, sendo que algumas associações chegam a investir mais de 50% do orçamento total coletado apenas nesse setor, como é o caso do CCID da Cidade do Cabo (LIPPERT, 2012; SAMARA, 2011).

Como cita Hoyt (2004), em termos gerais os IDs buscam principalmente ampliar a vigilância das áreas delimitadas, implantando patrulhas de segurança privada que coordenam esforços com a polícia local. Normalmente, os funcionários de segurança empregados são treinados para observar e relatar atividades criminosas e/ou suspeitas. Os IDs designam o pessoal de segurança para áreas específicas ou para os locais nomeados *hotspots*, onde há uma maior incidência de crimes ou atividades ilícitas, e fornecem a eles equipamentos de rádio ou telefone que permitem que eles se comuniquem entre si e com a polícia local. Dessa forma, patrulhas de segurança ID desarmadas, que se locomovem a pé ou de bicicleta, complementam os esforços locais de aplicação da lei. Além disso, alguns IDs implementam sistemas de informações geográficas<sup>20</sup> (GIS<sup>21</sup>, em inglês) para integrar os dados de segurança coletados e recebidos, tornando possível o rastreamento de crimes, a localização de subestações policiais, a realização de chamadas conjuntas com o pessoal de segurança e até mesmo o envio de membros dos IDs para reuniões regulares realizadas pela polícia local (HOYT, 2004). De acordo com Hoyt (2004) essas atividades adicionais de prevenção ao crime são percebidas pelos proprietários de negócios e imóveis locais inclusive como uma vantagem competitiva frente a outros distritos comerciais, gerando uma disputa intra-urbana entre os distritos.

---

<sup>19</sup>Em meados da década de 1970, o estado de Nova Jersey anunciou o programa “*Safe and Clean Neighborhoods*” destinado a melhorar a qualidade de vida da comunidade de diversas cidades. Em resumo, o programa visava alocar os policiais em rondas realizadas a pé, ao invés de em viaturas, com o objetivo de reduzir o crime (KELLING; WILSON, 1982).

<sup>20</sup>Um GIS conecta dados a um mapa, integrando informações sobre localização (onde as coisas estão) com outros tipos de dados descritivos (como as coisas estão) (ESRI, [2023]).

<sup>21</sup>*Geographic Information System*.

Com o que foi dito acima, percebe-se também a existência de um vínculo entre o setor privado de segurança dos IDs e o setor público. Verdadeiramente, a relação entre os dois setores alterna entre assistência e competição, dependendo da situação. Por exemplo, de acordo com Lippert (2012), os chamados “embaixadores” costumam receber treinamento da polícia sobre protocolos de transferência de conhecimento no mesmo formato em que é feita a comunicação policial interna, isso é feito para ajudar a garantir um fluxo confiável de informações entre os funcionários de segurança dos IDs e também para a própria polícia local. Em Los Angeles, o DCBID criou uma “ID Academy”, na qual a força de segurança privada do *Improvement District*, chamada de “Purple Patrol”, é treinada pelo Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD<sup>22</sup>, em inglês). Na Cidade do Cabo, os veículos de patrulha de segurança privada dos IDs sempre costumavam incluir um policial municipal, além dos funcionários da PSC e as patrulhas de segurança contratadas eram frequentemente chamadas para prestar apoio às operações policiais dentro da cidade (VINDEVOGEL, 2005; EICK, 2012; MARQUARDT; FÜLLER, 2012; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Os IDs também medem seu desempenho usando estatísticas obtidas das delegacias locais, fazendo comparações anuais do seu sucesso na ampliação da segurança. Por outro lado, em algumas localidades o serviço de segurança dos distritos rivaliza com o da polícia, não apenas substituindo as forças públicas como também apontando sua ineficiência e seus déficits na fiscalização e controle de ameaças. Vale destacar também que muitos IDs selecionam ex-policiais do alto escalão para liderar seus programas de segurança, então, de uma forma ou de outra, sempre existe um elo entre os setores (VINDEVOGEL, 2005; EICK, 2012; MARQUARDT; FÜLLER, 2012). No caso da Cidade do Cabo, por exemplo, um dos primeiros coordenadores de segurança do CCID era também ex-tenente das Forças de Defesa da África do Sul (SAMARA, 2010).

Alguns estudos apontam os benefícios trazidos pelo uso dos IDs enquanto uma solução de segurança. Vindevogel (2005), por exemplo, destaca como as áreas que estabeleceram os programas de segurança dos IDs experimentaram uma redução considerável nas taxas de crime nos anos após a instauração do modelo. Contudo, isso não significa que essas ocorrências não possam ter apenas mudado de localidade, já que as forças de segurança privada dos IDs atuam apenas nas regiões delimitadas e com poderes restritos. Como cita Vindevogel (2005), os *Improvement Districts* no geral apostam em duas estratégias principais que, muitas vezes, ficam

---

<sup>22</sup>Los Angeles Police Department.

fora do escopo da polícia: redução do medo e prevenção do crime. Isso porque as empresas de segurança privada possuem liberdade de ação maior para prevenir o crime do que para reagir a ele. Sua ação, portanto, se concentra muito mais no ambiente e não necessariamente apenas nos indivíduos criminosos. Essa abordagem leva em conta que é possível reduzir o crime aumentando o esforço necessário para que ele ocorra e também o risco de apreensão. Dessa maneira, a estratégia foca em transmitir uma imagem de segurança e monitoramento sem precisar de uma ação, de fato.

Para isso, grande parte dos IDs acaba concentrando seus esforços em atividades de vigilância que envolvem implantar patrulhas de segurança privada e sistemas de monitoramento com câmeras. Por exemplo, o ID *MetroTech*, localizado no Brooklyn, em Nova Iorque, investiu em um sistema abrangente de circuito fechado de televisão e vídeo (CFTV), apostando na estratégia como uma solução eficiente para implantar os guardas de forma mais eficaz e deter possíveis atividades criminosas a partir da dissuasão causada pela presença de câmeras. Na Cidade do Cabo, por sua vez, não só existe um sistema abrangente de câmeras de vigilância operando no centro da cidade, como os próprios oficiais de segurança do CCID utilizam câmeras corporais como forma de dissuasão (CAPE..., 2016). Vale destacar que tais sistemas acabam sendo utilizados, inclusive, para outros fins que não a prevenção do crime na área, como, por exemplo, para auxiliar investigações policiais, assistir no cumprimento de leis e estatutos, dentre outras atividades (VINDEVOGEL, 2005; BERG, 2004b).

No entanto, Vindevogel (2005) cita que, no caso dos IDs, as iniciativas de segurança não ficam limitadas somente à esfera situacional. De acordo com o autor, os IDs também atribuem como tarefa aos agentes de segurança em patrulha a imposição de um certo código de conduta dentro da sua área. As forças de segurança, portanto, também focam em barrar vendedores ambulantes e expulsar moradores de rua da área, combater barulho excessivo e até determinados comércios destinados ao público adulto, como sex shops e bares, os quais poderiam atrair prostitutas e indivíduos considerados “delinquentes”. O que se observa é que, para além da contenção da criminalidade, a segurança também visa instaurar uma ordem social específica realizando uma assepsia urbana de elementos indesejados. Os agentes de segurança dos IDs servem, dessa maneira, como um filtro que direciona visitantes, residentes e investidores em potencial para o interior dessas áreas ao mesmo tempo em que tenta afastar aqueles indivíduos ou atividades consideradas um obstáculo ao lucro. Vindevogel (2005) cita, por exemplo, como os oficiais de segurança do *Times Square* ID são designados para ficar ao redor das “mesas de papelão” montadas e utilizadas por indivíduos que organizam os famosos

jogos de azar, como o *three-card monte*, como uma maneira de alertar o público e afastar os golpistas da área. Já na Cidade do Cabo, os agentes de segurança devem gerir o espaço físico das ruas, contendo mesas e cadeiras de cafés, bares e restaurantes e limitando os expositores fora das lojas ou comerciantes cuja mercadoria esteja fora de espaços que são demarcados nas calçadas (PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014).

Pode-se dizer, portanto, que os funcionários de segurança são responsáveis por fortalecer determinada visão do “cidadão ideal”. Mas, para além disso, eles também ajudam ativamente a criar e consolidar essa mesma visão. Por exemplo, Lippert (2012) cita que, em muitos casos, aqueles contratados para assegurar a área dos IDs devem encarnar a lógica de segurança e limpeza que representa o lema de tais iniciativas, se misturando perfeitamente à nova paisagem urbana, tanto física quanto socialmente. Dessa maneira, o autor ressalta que alguns esquemas exigem que os funcionários inclusive se preocupem com a aparência pessoal e demandam que os agentes usem apenas uniformes oficialmente sancionados. Os uniformes, por sua vez, representam não só uma forma de dissuasão - uma vez que normalmente são réplicas dos uniformes policiais - como também uma maneira de contrastar os funcionários dos IDs com aqueles cuja conduta eles devem averiguar.

Além do mais, para evitar a impressão de serem apenas oficiais de segurança que estão ali para aplicar uma conduta de tolerância zero na área, as forças privadas também são incumbidas de outras atividades que, para além da segurança, contribuem para a produção de um ambiente de “vida, trabalho e diversão” dentro dos IDs. Por exemplo, os embaixadores ou oficiais de segurança atuam também como guias para as comodidades do distrito. No caso da *Purple Patrol* do DCBID em Los Angeles, também chamada de “*Friendly Team*”, os funcionários fornecem informações sobre o centro da cidade e mapas gratuitos produzidos pelo ID que apontam uma gama de possibilidades de compras e lazer (MARQUARDT; FÜLLER, 2012). Marquardt e Fuller (2012) citam que alguns agentes de segurança também estão equipados com computadores portáteis e impressoras que fornecem instruções impressas de orientações para vários locais dentro do distrito. Essas ferramentas são usadas para conduzir os movimentos das pessoas, para criar percepções específicas do centro da cidade e para apoiar o padrão de comportamento desejado naquele espaço público.

De fato, para além da expressa meta de segurança e limpeza, um objetivo ambicioso também apresentado pelo modelo dos IDs pode ser resumido no que Marquardt e Fuller (2012) chamam de *placemaking*, ou seja, a produção de um ambiente urbano com características

específicas. O propósito é favorecer determinada interpretação da atmosfera central da cidade que a enxergue como um local para viver, trabalhar e se divertir. No caso da Cidade do Cabo, por exemplo, a implementação de um esquema como os IDs sempre teve como pano de fundo, além de ambições econômicas, também estratégias turísticas. A ideia era a de que a adoção do modelo ofereceria para investidores internacionais um local exclusivo para conduzir negócios em ambiente seguro de acordo com padrões globais. No site do CCID é possível notar essa aspiração na seção *About Us*, onde é dito que atualmente a região central do município se tornou um local vibrante e atrativo para investimentos, um destino de classe mundial para trabalhar e se divertir, acolhedor para todos (DIDIER; PEYROUX; MORANGE; 2009; CAPE TOWN CCID, [2023a]). Fica implícito que o “todos” são aqueles que têm, de fato, recursos para agregar ao espaço.

Alguns IDs, inclusive, realizam pesquisas e levantamentos para produzir conhecimento sobre as pessoas que já vivem nessas áreas - seu estilo de vida, suas preferências, hábitos, etc. -, e , utilizam os resultados para aprimorar os serviços prestados. Nesse sentido, o conceito de segurança também é manipulado para atender essas necessidades e focar nas formas indiretas e discretas de se produzir um ambiente seguro, conforme já mencionado. A segurança em si adquire novos significados e práticas correspondentes a partir do surgimento de novos campos de intervenção. Com efeito, ela passa a ser entendida enquanto um sinônimo de qualidade de vida (MARQUARDT; FÜLLER, 2012).

No entanto, o que se nota a partir do que foi apresentado é que essa qualidade de vida e segurança oferecida pelos IDs não contempla todos aqueles que ocupam o espaço urbano e, inclusive, impacta e altera a vida de muitos grupos que ali habitam. O objetivo que o modelo busca, de reestruturar e reconstruir as regiões centrais, vem às custas da integração social e espacial das cidades, pois redefine quem pode utilizar o espaço público e como. As pessoas que não se enquadram na imagem promovida deixam de ser acolhidas enquanto cidadãs e passam a ser ainda mais excluídas e segregadas, ativamente proibidas de acessar os locais designados exclusivamente para consumidores e perseguidas pelas forças de segurança. A partir dessa situação emerge um novo tipo de cidadania baseado na capacidade de consumo e surgem esses espaços paralelos nos quais serviços privados ocupam um papel de proeminência, por oferecerem um atendimento mais exclusivo e direcionado. A segurança privada nesses casos é indispensável, pois ela não só serve como um atrativo dentro desse rol de serviços exclusivos prestados, como também serve, principalmente, para controlar a permissão de usufruto e convivência nesses espaços (LOADER, 1999). Não obstante, isso contribui ainda mais para a

segregação entre os que têm licença para transitar e usufruir dos serviços, ambiente e atividades e aqueles que são intencionalmente mantidos de fora por serem considerados um empecilho.

Assim como no caso de outros serviços privados, os funcionários de segurança privada servem a um propósito restrito, no caso proteger as pessoas e as propriedades que são contratados para proteger. Os IDs, por sua vez, defendem o interesse específico da comunidade empresarial que os sustenta em detrimento do interesse comum, embora ocupem um espaço essencialmente público que deveria ser de usufruto de todos os cidadãos. A união de ambos implica, portanto, na criação de um esquema de gestão da segurança urbana extremamente excludente, publicamente sancionado, que serve apenas aos interesses do capital e que traz mudanças e impactos significativos para a maneira como o espaço urbano é organizado, controlado e compartilhado. Novos meios de discriminação e afastamento tomam forma, na medida em que as táticas de segurança utilizadas pelos IDs influenciam na acessibilidade, mobilidade e sociabilidade geral.

Isso expressa a dimensão política da segurança e, nesse caso, a tentativa de fazer valer o seu vínculo a interesses privados específicos, suscitando, portanto, questionamentos a respeito de como o conceito de segurança é manipulado para servir determinadas agendas. A reestruturação dos arranjos de segurança atuais, impulsionada pela dissociação da segurança de ideais coletivos e democráticos, incentiva discursos que buscam mobilizar identidades e moralidades específicas e que tentam, ao mesmo tempo, governar o comportamento a partir desses vetores de pertencimento. O alastramento do modelo dos IDs é claramente alimentado por esses processos. A sua instauração é decidida mediante a união de uma comunidade que se depara com uma ameaça - nessa situação, tudo aquilo visto como um obstáculo para o fluxo de capital nas áreas centrais das cidades - que precisa ser contida. Aqueles que possuem condições financeiras detém, portanto, o poder de ditar a agenda de segurança e também de representar/definir os interesses a serem buscados por essa solução de segurança privada. A recorrência aos serviços de segurança privada é óbvia, pois permite que requisitos particulares de proteção sejam alcançados sem necessariamente se levar em conta concepções de bem comum. Como já explorado, o mercado de segurança privada oferece, de certa forma, uma fuga dos espaços democráticos e ajuda a reforçar a ideia de individualização dos riscos, os quais, por sua vez, pedem por soluções e serviços adaptados e exclusivos (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Além de possuir desdobramentos no nível micro, ao se pensar na repercussão dessa lógica a nível internacional, surge o questionamento sobre qual concepção de segurança está sendo cultivada e incentivada nos grandes centros urbanos e transmitida para outros locais. Atualmente, as cidades são os principais espaços para o surgimento de novas soluções e tendências de governança de segurança, as quais acabam sendo exportadas globalmente através de redes de atores globais, locais, públicos e privados (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). No entanto, junto com essas tendências e esquemas, exporta-se também as deficiências e limitações que trazem consequências semelhantes. No caso dos IDs, a transferência do modelo é feita juntamente com as práticas mais usuais e com a racionalidade que existe por trás de sua instauração e manutenção, não à toa a maioria das réplicas ao redor do mundo segue o mesmo padrão de serviços, estratégias e disposições - e acaba acarretando efeitos sociopolíticos e espaciais similares. Ou seja, exporta-se uma solução de segurança que, ao fim e ao cabo, tem como objetivo quase que explícito segregar o espaço urbano e os indivíduos que ali habitam, privilegiando, incluindo e garantindo os interesses apenas daqueles que possuem poder aquisitivo. Nesse ponto, as empresas e funcionários de segurança privada desempenham papel fundamental não só reforçando a segregação local na prática, como também contribuindo para a circulação internacional do modelo e de disposições/táticas utilizadas, por meio de feiras, convenções, cursos, treinamentos e pesquisas.

Em muitos locais, os IDs são implantados sem levar em consideração as sutilezas e especificidades do cenário já existente. Ainda que compartilhem algumas características básicas em comum, os contextos em que o modelo é aplicado são muito distintos entre si e apresentam questões socioeconômicas particulares e complexas que, por diversas vezes, são ignoradas em prol do objetivo econômico (PEYROUX, 2012). De fato, como cita Peyroux (2012), um traço consistente na recepção inicial de tais iniciativas é anular as especificidades do contexto local, a fim de adequá-lo à imagem do modelo, abrindo caminho para uma transferência contínua de políticas e práticas externas. Em alguns casos, a implementação dos IDs acaba resultando no agravamento de problemas já existentes, assim como no surgimento de novos contratemplos, além de evoluir e se moldar ao contexto mediante pressões da sociedade local.

A partir desse ponto de vista, o desenvolvimento do modelo na Cidade do Cabo, na África do Sul, merece uma análise atenta. Assim como nas cidades europeias e norte-americanas, os IDs foram amplamente adotados nas cidades sul-africanas sob o nome de *City Improvement Districts* (CIDs) desde meados da década de 1990. Desde o início, os CIDs incorporaram em seu esquema uma forte dimensão de segurança, sobretudo por conta do

contexto sul-africano, o qual apresentava taxas criminais exorbitantes. O seu estabelecimento na Cidade do Cabo, por exemplo, seguiu uma extensa pesquisa que identificou o crime como um dos principais desincentivos ao investimento e desenvolvimento da área. Decorrente disso, pesquisas internacionais revelaram que o melhor e mais utilizado modelo para a revitalização e segurança das áreas urbanas centrais seria o dos *Improvement Districts* (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b; DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012a).

A adoção do modelo na Cidade do Cabo ocorreu em um contexto de mudanças políticas e transformações vinculadas ao fim do regime do Apartheid, juntamente com mudanças nas bases econômicas do país que coincidiam com a virada neoliberal global. Nesse período, o país também enfrentava uma onda de criminalidade sem precedentes, reflexo das diversas questões remanescentes do período repressivo. O crime passou a ser visto como um dos maiores problemas e empecilhos para o desenvolvimento econômico das principais cidades sul-africanas, as quais, naquele momento, buscavam privatizar serviços e atrair investimentos para compensar o déficit orçamentário de seus governos. Na Cidade do Cabo, as áreas pertencentes à região central do município começaram a ser vistas como um lugar a ser evitado e, pouco a pouco, foram sendo abandonadas tanto pelos seus habitantes quanto pela própria administração pública, já que não ofereciam mais o retorno financeiro esperado. Frente a esse cenário, os proprietários de negócios e imóveis locais foram em busca de soluções para revitalizar o centro da cidade e torná-lo novamente atraente para a economia, estimulando o consumo, o turismo e a venda de imóveis, e reinserindo a cidade nos círculos econômicos globais, regionais e domésticos. Uma das soluções encontradas foi a implementação do modelo dos IDs (SAMARA, 2011; DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b).

Em 2000, foi instaurado o primeiro ID na Cidade do Cabo, o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID), o qual também viria a se tornar o maior e mais relevante de todo o município, assim como uma referência nacional, regional e global. Desde o início de sua implementação, a segurança se tornou a principal prioridade em meio aos esforços de revitalização do centro da cidade. Como citam Abrahamsen e Williams (2011), pode-se dizer que o CCID foi estabelecido, na realidade, como uma parceria de policiamento em grande escala que visava tornar a região central da Cidade do Cabo segura e protegida, contribuindo assim para transformar a cidade em um centro urbano de status global e um destino turístico de primeira classe. Como consequência, a implementação do distrito trouxe consigo a aplicação de várias disposições de segurança rigorosas, que visavam realmente limpar a região central de tudo aquilo considerado indesejado. Nesse sentido, dá-se destaque ao papel de grande

importância que a segurança privada assumiu no CCID: durante os seus primeiros anos de funcionamento (2001-2008), grande parte da segurança do distrito foi entregue a uma das maiores empresas de segurança privada a nível global, a G4S, atuando na África do Sul como Securicor Gray, e, após esse período, o CCID passou a empregar oficiais de segurança pública contratados através de outra companhia privada (SAMARA, 2010; CAPE TOWN CCID, [2023a]).

Tendo isso em mente, o CCID da Cidade do Cabo serve como um ótimo exemplo ilustrativo para se explorar um pouco do papel da segurança privada em meio aos esquemas contemporâneos de governança da segurança. O caso não só evidencia as dinâmicas de parcerias público-privadas no setor de segurança, como também a relevância e os impactos da mercantilização da segurança (inclusive pelo uso de novas tecnologias neste âmbito, como será visto), a reformulação de sentido que sofreu o tópico da segurança nos últimos anos e as consequentes lógicas de segregação que se fortaleceram com isso, e o sentido da exportação-importação global de modelos securitários. Conforme abordado ao longo da presente pesquisa, dada a importância de seus serviços, a segurança privada adquire bastante autoridade e relevância através do arranjo dos IDs. No entanto, entende-se que seus serviços, e os discursos nos quais eles se apoiam, acabam reforçando uma ordem social excludente, que visa controlar a conduta dos indivíduos dentro de espaços públicos que, na teoria, deveriam ser democráticos e acessíveis para todos. Na Cidade do Cabo isso fica nítido a partir de determinadas disposições e ações conduzidas pelas forças privadas de segurança contratadas pelo CCID, como será visto a seguir. Vale destacar que, na África do Sul, a mentalidade de segurança sempre foi inclinada para o âmbito privado, haja vista a instrumentalização do policiamento como recurso para manter o regime do Apartheid. Nessa época, a segurança privada já se fazia presente, servindo aos interesses dos poucos indivíduos pertencentes à elite. O exame de tal período é interessante pois também ajuda a identificar o *modus operandi* das forças privadas de segurança e evidencia como, no contexto sul-africano, esse setor utilizou não só suas conexões com forças públicas e privadas, como principalmente o contexto profundamente segregado e marcado por preconceitos para se alavancar – uma pantomima do que ainda segue fazendo atualmente, contudo, de forma mais sutil e, consequentemente, mais aceita.

Na esteira dessa reflexão, na próxima seção exploramos, em um primeiro momento, o desenvolvimento do setor privado de segurança na África do Sul. O propósito, como citado acima, é evidenciar como a segurança privada ganhou autoridade no país através de sua associação com elites e interesses privados e também através do reforço de desigualdades e

exclusões propiciadas pelo regime repressivo do Apartheid. É interessante pensar que o setor segue agindo da mesma maneira, contudo, hoje ele se apoia em tendências, estratégias e discursos globais que são replicados ao redor do mundo como parte de um repertório de *best practices*. Em seguida, abordamos a implementação do modelo dos CIDs no contexto sul-africano, trazendo observações sobre o contexto político, social e institucional que levou à adoção do esquema, bem como sobre características gerais que os *Improvement Districts* assumiram no país africano de modo geral. Por fim, exploramos o caso do CCID da Cidade do Cabo, dando ênfase na atuação da segurança privada dentro do distrito. Buscamos expor as ações postas em prática pelas forças privadas e demonstrar alguns dos efeitos provocados, como forma de corroborar com o restante das reflexões feitas ao longo da pesquisa.

#### **4 CAPE TOWN CENTRAL CITY IMPROVEMENT DISTRICT (CCID): SOLUÇÃO DE SEGURANÇA PRIVADA?**

A presença de atores privados de segurança no contexto da África do Sul é uma realidade indiscutível. O país já chegou a ser considerado detentor de um dos setores de segurança mais privatizados e globalizados do mundo, com as forças privadas superando em muito a força policial doméstica, como citam Abrahamsen e Williams (2011). De acordo com a Businessstech, em 2021 o país contava com cerca de dois milhões e meio de seguranças particulares em comparação com quase 185 mil funcionários públicos de segurança (BUSINESSTECH, 2021). Apesar de o setor de segurança privada ter ganhado bastante notoriedade sobretudo a partir da década de 1990, como consequência de políticas liberalizantes e um contexto de altas taxas criminais, destaca-se que o cenário de desenvolvimento da indústria remonta à época do Apartheid, quando o Estado passou a incentivar a ampliação do setor enquanto um aliado das forças repressivas (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Atualmente, a segurança privada desfruta de ampla aceitação, legitimidade e até mesmo autoridade no país e as diversas PSCs e oficiais privados que compõem o contexto de governança da segurança sul-africano se fazem presentes atuando através de vários esquemas securitários, os quais visam, dentre outras coisas, prevenir ameaças, conter a criminalidade e garantir a ordem. Um desses arranjos, como já mencionado, é o dos IDs, que se tornou extremamente popular nos últimos anos, sendo transferido dos contextos norte-americanos para outros países ao redor do mundo, como no caso da África do Sul. O modelo foi adotado no contexto sul-africano como uma forma de apoiar estratégias de revitalização urbana em um contexto de economias públicas em declínio, regiões centrais decadentes, níveis de desemprego e pobreza proeminentes, além de altas taxas criminais (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011; SAMARA, 2011). Como será visto, dinâmicas locais e globais se combinaram produzindo um cenário que incentivou a transferência de tal política.

Vale destacar que a questão de segurança assumiu um aspecto crucial para os esforços de gestão urbana das grandes metrópoles sul-africanas, como no caso da Cidade do Cabo. O crime era visto como um enorme empecilho para o desenvolvimento e progresso urbano, atrapalhando, por exemplo, a atração de turistas e investidores. Dessa forma, os *Improvement Districts* foram instaurados como um instrumento direcionado a sanar esse problema. Na Cidade do Cabo, a região central do município, conhecida como *city bowl*, foi a primeira a

receber o modelo. No ano de 2000 foi instaurado o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID), o qual viria a se tornar o maior e mais importante distrito da cidade. Desde o início, a segurança foi a principal prioridade do CCID: logo no seu primeiro ano, cerca de 50% do orçamento do distrito foi destinado a esse âmbito e, de início, a G4S, uma PSC de renome global foi contratada para atuar no local (SAMARA, 2010; BERG, 2004b). Pode-se dizer, portanto, que foi instituído um esquema de policiamento privado em grande escala no centro da cidade.

Todavia, como explorado ao longo da presente pesquisa, a lógica e os discursos que alimentam e são alimentados pela privatização da segurança trazem profundas alterações para a vida coletiva e para o ordenamento social. Isso porque a segurança privada permite que sejam buscadas noções particulares de proteção e concepções específicas de ordem e comportamento que se afastam da coletividade. Tais noções se traduzem, por sua vez, em interesses sobre determinados espaços e trazem consigo a licença de estabelecer padrões normativos sobre uma bandeira de “segurança” ou “qualidade de vida”. Isso leva ao surgimento de esquemas securitários que têm a exclusão como aspecto crucial para o controle social e a segurança privada como principal ferramenta para promover esse objetivo, como é o caso dos IDs (JOHNSTON, 2000).

Nesse ponto, o contexto do CCID na Cidade do Cabo serve como exemplo ilustrativo desse argumento, já que a atuação da segurança privada no distrito surtiu efeitos relevantes no que diz respeito à integração social. A Cidade do Cabo herdou do período do Apartheid um tecido social bastante fragmentado e desigual, o qual, por sua vez, contribuiu para que o município também apresentasse altas taxas de criminalidade – motivo que deu ensejo para a implementação do CCID. Apesar de ter, aparentemente, surtido efeitos positivos na região em que foi instaurado, entende-se que o ID também tornou turbulenta a vida de certos grupos que habitavam o local a partir do emprego de disposições de segurança privada ostensivas. Nesse caso, a presente seção visa explorar as ações postas em prática pelos agentes de segurança privada que atuavam/atuam no distrito, a fim de demonstrar alguns dos efeitos provocados, evidenciando, assim, como a privatização da segurança contribui para a segregação e instauração de uma ordem social excludente, reforçando desigualdades e o domínio de certos grupos sociais sobre espaços considerados relevantes, seja porque consistem em bolhas transnacionalizadas de atividade econômica ou porque são vinculados a clientes com poder aquisitivo considerável.

Em um primeiro momento, exploramos o surgimento do setor privado de segurança na África do Sul, pois acredita-se que averiguar tal contexto ajuda a identificar o *modus operandi* das forças privadas de segurança e também evidenciar como ideais privados de segurança, que se distanciam da coletividade e da democracia, viabilizam a exclusão social e a perpetuação de desigualdades. O histórico da segurança privada no país evidencia as movimentações e oscilações do setor no que diz respeito às suas conexões e aponta para um alinhamento contínuo com parcelas da elite e interesses econômicos. Ademais, o desenvolvimento do setor apresenta diversas nuances e peculiaridades que também ajudam a demonstrar como o entrelaçamento entre dinâmicas locais e globais no âmbito da segurança contribuíram para que as PSCs assumissem um papel de grande relevância e autoridade no cenário de gestão da segurança da África do Sul. Além do mais, observa-se que as dinâmicas globais exploradas ao longo deste trabalho também se fizeram presentes no contexto da nação africana, se interligando a processos domésticos e produzindo, como resultado, um cenário de governança da segurança bastante interessante. Em seguida, aborda-se a implementação do modelo dos CIDs no contexto sul-africano, trazendo observações sobre o contexto político, social e institucional que levou à adoção do esquema, bem como sobre características gerais que os *Improvement Districts* assumiram no país africano de modo geral. Por fim, exploramos o caso do CCID da Cidade do Cabo, dando ênfase na atuação da segurança privada dentro do distrito. Objetiva-se expor as ações postas em prática pelas forças privadas e demonstrar alguns dos efeitos provocados, como forma de corroborar com o restante das reflexões feitas ao longo da pesquisa.

#### **4.1 O cenário de segurança privada na África do Sul**

Para grande parte dos residentes da África do Sul, a pluralização da segurança é uma realidade patente e a presença de atores privados atuando nessa esfera já se tornou um fato cotidiano consumado. O país é um exemplo de destaque no que diz respeito à ampla presença de empresas privadas de segurança, chegando a ser considerado detentor de um dos setores de segurança mais privatizados e globalizados do mundo. O contexto de desenvolvimento da indústria privada de segurança no país remonta à época do Apartheid, quando o Estado passou a incentivar a ampliação do setor enquanto um aliado das forças públicas. Esse fato evidentemente teve um impacto na forma como o mercado se estabeleceu no país (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Contudo, para além da conjuntura política singular da África do Sul, observa-se que as dinâmicas exploradas ao longo deste trabalho também se

fizeram presentes no contexto da nação africana, se interligando a processos domésticos e produzindo, como resultado, um cenário de governança da segurança bastante intrigante.

Como citam Abrahamsen e Williams (2011), o desenvolvimento da segurança privada na África do Sul ocorreu em um espaço profundamente transnacional, no qual as PSCs se valeram de seus extensos recursos financeiros e materiais, de sua expertise e posição de status nos mercados globais, do aumento da sensação de insegurança doméstica, bem como da guinada para os modos neoliberais de governança por parte do governo sul-africano, para consolidar sua posição, autoridade e legitimidade no cenário de segurança do país, tudo isso em conjunção com a existente conjuntura política que, desde o início, oportunizou a aproximação das PSCs a interesses econômicos e privados específicos, ligados às camadas mais abastadas da população sul-africana. Atualmente, a segurança privada goza de abundante autoridade no país, fazendo parte de variados esquemas de segurança e parcerias público-privadas, como no caso dos *City Improvement Districts* (CIDs), os quais passaram a ser percebidos como essenciais para a manutenção da segurança e para o gerenciamento urbano das cidades africanas (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

A indústria de segurança privada despontou na esfera urbana sul-africana em meados da década de 1960. Enquanto a África do Sul vivenciava o Apartheid – regime de segregação racial que privilegiava a elite branca e promovia a exclusão sistemática principalmente da população negra do país –, o mundo vivenciava a Guerra Fria, em um contexto que apresentava diversas tensões, um forte clima revolucionário e grandes receios acerca de ameaças comunistas que se acreditava existirem nesse período. Nos anos de 1960, 1970 e até meados de 1980 a segurança privada se manifestou de maneira mais incipiente no país africano. Nesse período, o crescimento do mercado ocorreu de forma progressiva e muito de seu desenvolvimento foi incentivado por vínculos políticos e econômicos, com as PSCs prestando serviços principalmente para empresas mineradoras e para o governo. Salienta-se que as relações entre o setor privado de segurança e forças do governo foram um ponto crucial de incentivo a esse mercado e também um fator paradigmático quando comparado ao que se estabeleceu no resto do mundo<sup>23</sup> (BOTHA, 2015; DIPHOORN, 2016).

Conforme mencionado em seções anteriores, quando a segurança privada despontou a nível global a partir da segunda metade do século XX, existia um entendimento inicial de que

---

<sup>23</sup>O que se nota é que ao redor do mundo o movimento de privatização da segurança ocorreu de forma mais sutil do que na África do Sul, onde o governo atuou como um incentivador direto desse processo e se uniu às PSCs desde o começo de sua proliferação.

a privatização desses serviços significava uma conseqüente erosão do poder estatal. A segurança, que antes era uma função exclusivamente pública, passou a ser cada vez mais executada por outros agentes, e isso gerou uma onda de problematização tanto no debate público quanto acadêmico. No entanto, pode-se dizer que o cenário sul-africano nos fornece uma visão diferente das transformações que estavam em curso no campo da segurança, as quais só foram ser, de fato, exploradas por pesquisadores muito tempo depois. Ao invés da segurança privada erodir o poder estatal ou apresentar uma ameaça às formas de autoridade pública, sua proliferação estaria ligada a mudanças dentro do próprio Estado e seu domínio também seria articulado e consolidado a partir de suas conexões com formas públicas de poder (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). No caso da África do Sul, o que se nota é que, em vista de suas necessidades, o Estado voluntariamente reorganizou suas capacidades, de forma a ceder espaço para esses novos atores de segurança, e ativamente encorajou o desenvolvimento do setor, ajudando a consolidar a autoridade e presença das PSCs no cenário de gestão de segurança sul-africano por meio de suas relações e atuações em conjunto.

Como cita Botha (2015), a indústria de segurança privada na África do Sul difere do resto do mundo no sentido de que a política do Partido Nacional, que governou o país de 1948 a 1994, foi favorável e contribuiu abertamente para o seu crescimento durante o século XX. O autor cita que o período de 1950 até final de 1980 pode ser entendido como uma época em que a segurança privada representava, de certa forma, uma extensão não oficial das forças públicas, na medida em que o governo frequentemente utilizava o setor privado para propósitos de segurança como forma de compensar sua falta de capacidade em questão de recursos humanos e econômicos, e também de ampliar o seu aparato repressivo. Diphoorn (2016) também corrobora com essa constatação, mencionando que durante o governo do Apartheid o Estado incentivou o crescimento da indústria como uma aliada das forças armadas. Em 1961, a Polícia Sul-Africana (PSA) começou, inclusive, a treinar funcionários de alguns componentes de segurança privada no uso de armas de fogo (BOTHA, 2015). Ou seja, no caso da África do Sul, as PSCs trilharam um caminho conexo com o Estado. Isso pode ser considerado um ponto fora da curva, principalmente porque, no continente africano, a história das empresas privadas de segurança foi traçada em meio a desconfianças e hostilidades, uma vez que elas eram associadas, por exemplo, com os notórios mercenários que anteriormente estiveram envolvidos com esforços de colonização em nome das metrópoles europeias<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>Ver, por exemplo, Cilliers e Cornwell (1999).

Uma das primeiras empresas a surgir na África do Sul foi a chamada *Fidelity Guards*, fundada em 1957. Além de prestar serviços convencionais de segurança, a *Fidelity* também oferecia serviços como transporte de dinheiro e guarda comercial, demonstrando que o desenvolvimento do setor estava sendo impulsionado também por razões de lucro e lógicas de prevenção de riscos. Longe de se assemelhar aos mercenários contratados para fins de confronto armado, os serviços prestados por esse tipo de empresa iam muito mais em direção a atividades de segurança comercial e cotidiana. Além da *Fidelity*, considerada a empresa local mais proeminente, outras empresas sul-africanas expandiram suas operações por todo o país, como a *Protea Coin Group* e a *TSU Protection Services*. Quanto às empresas globais que passaram a operar no país, a G4S figura entre as mais relevantes em tamanho e status, sendo a maior empregadora estrangeira. Outras PSCs de fora atuantes na África do Sul incluem, por exemplo, *Tyco's ADT*, *Erinys International* e *Chubb Holdings* (BOTHÁ, 2015; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Destaca-se que o cenário de segurança privada sul-africano sempre possuiu um forte componente internacional, com empresas estrangeiras de peso fazendo parte do mercado e participando de atividades importantes. Devido à relação de incentivo por parte do governo, o mercado de segurança privado sul-africano se mostrou muito atrativo para investidores de fora. A história da G4S no país, por exemplo, remonta à década de 1950 e, desde então, a empresa se expandiu enormemente por todo o território, atendendo no setor de serviços gerais e também prestando suporte a grandes indústrias dos ramos extrativo, de mineração e metalurgia (ASOMAH, 2017). De acordo com Asomah (2017), em 2017 a empresa atendia 38 mineradoras e era responsável pela segurança de sete aeroportos no país. Além disso, a partir do final do século XX, com a virada para o neoliberalismo, a companhia se beneficiou de vários acordos e parcerias público-privadas, como no caso da assinatura de um contrato de 25 anos para operar o Centro Correcional de Mangaung<sup>25</sup> (MCC, em inglês), em 2000. Esta parceria público-privada foi uma das primeiras do gênero na África do Sul e a G4S foi responsável pela concepção, construção e financiamento do projeto MCC, que já chegou a ser considerada a maior prisão privada da África do Sul e a segunda do mundo. Além desta, evidentemente também podemos citar a iniciativa da *Cape Town Partnership* (CTP) que, juntamente com o suporte dos serviços da G4S, estabeleceu o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID) em 2000, um distrito de melhoria econômica e gestão urbana situado na região central da cidade, notável por sua atuação robusta na área de segurança e por ser o pioneiro do modelo

---

<sup>25</sup>*Mangaung Correctional Centre.*

dos CIDs na Cidade do Cabo, como será explorado mais adiante (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b).

De acordo com Botha (2015), o crescimento da indústria privada de segurança na África do Sul se mostrou consistente durante os anos de 1960 e 1970, mas a ampliação gradual do setor ainda não se mostrava tão notável a ponto de chamar a atenção. Ainda assim, já havia uma mobilização interna visando uma maior regulamentação da indústria. Em 1965 foi estabelecida a *Security Association of South Africa* (SASA) seguindo essa demanda e também procurando trazer mais informações e assessoria em serviços de segurança industrial e comercial. A SASA foi registrada como uma organização sem fins lucrativos com o objetivo de promover os interesses da indústria em geral. Outras iniciativas vieram com o tempo, em décadas seguintes, como no caso da promulgação do *Security Officers Act* que resultou na criação do *Security Officers Board*, o qual surgiu primariamente para garantir que empresas de segurança, empregadores e empregados se registrassem nele, além de decidir quem poderia se qualificar para ser registrado ou não. A regulamentação eventualmente ofereceu uma maior medida de disciplina e profissionalismo, bem como mais legitimidade à segurança privada enquanto um setor econômico sério e regado (ASOMAH, 2017; BERG, NOUVEAU; 2011; SINGH, 2008).

Eventualmente, o setor privado de segurança também passou a ser cada vez mais incluído em esforços de combate ao crime do governo, como forma de aumentar a capacidade repressiva do regime. Em 1986, o então Ministro da Polícia declarou em uma conferência da SASA em Joanesburgo que a indústria de segurança privada fazia parte da ampla comunidade de segurança sul-africana e que as contribuições provenientes de parcerias com as PSCs beneficiavam e auxiliavam os esforços da polícia (BOTHÁ, 2015). Pode-se dizer que, durante os anos de 1980 e 1990, a contenção da criminalidade configurou uma das principais forças por trás da expansão do mercado de segurança. Como cita Ikejiaku (2009), o crime atingiu proporções alarmantes depois que uma nova constituição foi implementada em 1984 e, já no início dos anos 1990, a África do Sul possuía uma das taxas de criminalidade mais altas do mundo.

Vale salientar, no entanto, que durante o Apartheid a ideia de crime e ordem social era completamente enviesada e seguia as diversas leis vinculadas ao regime repressivo. Portanto, o policiamento nessa época se preocupava principalmente com o controle da população negra para preservar o privilégio branco e a polícia dedicava pouco tempo e capacidade para tarefas regulares, focando sobretudo na repressão dos grupos de oposição. Nesse ponto, a segregação

espacial funcionava como uma forma eficaz de controle da criminalidade para a minoria branca, ao mesmo tempo em que assegurava que as condições para a violência e o crime fossem abundantes, mas contidas nos distritos negros. Quando, nas décadas de 1980 e 1990, o sistema do Apartheid começou a ser fortemente desafiado, os níveis de crime aumentaram de maneira significativa e a relativa “estabilidade”<sup>26</sup> garantida pela segregação ruiu (IKEJIKU, 2009).

Nos anos 1980, a indústria de segurança privada havia se estabelecido amplamente nos grandes centros urbanos do país. Nesse momento, a luta armada do Congresso Nacional Africano (CNA) contra o regime repressivo despertou o caos no contexto sul-africano, o que acabou abrindo espaço para um crescimento expressivo da indústria privada de segurança. Para combater a situação revolucionária emergente, as forças públicas começaram a deixar de lado as funções de policiamento convencionais. A segurança privada, por sua vez, ocupou esse vazio e, inclusive, recebeu incentivo da parte do governo para preencher a lacuna por conta da mudança de prioridades da polícia. O Estado passou a alocar mais mão de obra de segurança para combater a violência e o confronto político doméstico, bem como para conter o influxo de insurgentes nas fronteiras ao norte do país, o que deixou a PSA com capacidades reduzidas para resolver a situação geral de crime e insegurança interna (DIPHOORN, 2016).

A nível formal, o Estado recorreu a empresas de segurança privada principalmente para vigiar instalações estratégicas, através do *National Key Points Act* (Lei nº 102 de 1980), aprovado em 1980, o qual previa a proteção de locais de importância estratégica nacional e que concedeu maiores poderes aos oficiais de segurança privada encarregados de vigiar tais locais, incluindo plenos poderes de prisão, busca e apreensão (BOTHA, 2015; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Os contratos para proteger pontos-chave foram ativamente procurados por parte das PSCs, não somente por serem muito lucrativos, mas também porque valorizavam e encorajavam o avanço do mercado de segurança privada, o desenvolvimento de habilidades paramilitares e a formação de redes de segurança, assim como também legitimavam e conferiam autoridade às empresas (SINGH, 2008).

Por outro lado, em resposta ao contexto sociopolítico do momento, houve um aumento da demanda partindo da população rica minoritária, que buscava se proteger através do uso de empresas e iniciativas privadas de segurança. Nesse ponto, o desenvolvimento do setor foi visto como um complemento necessário e bem-vindo ao cenário de segurança cada vez mais caótico

---

<sup>26</sup>Tal estabilidade era, evidentemente, garantida apenas para as parcelas da população branca e abastada.

e sobrecarregado. Estatísticas demonstraram que os níveis registrados de todos os crimes tiveram um pico no período de 1990 a 1994. A maioria dos crimes aumentou fenomenalmente: assaltos aumentaram 18%; estupro em 42%; roubos em geral em 40% e roubo de veículos em 34% (IKEJIAKU, 2009). Com isso, a população de maior poder aquisitivo e o mundo corporativo tornaram-se cada vez mais preocupados com sua segurança e a segurança de suas propriedades e as PSCs entraram em cena para atender as demandas de dessa parte da população, que se sentia ameaçada pela parcela negra que já não se encontrava mais fisicamente distante e separada (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011)

Como cita Singh (2008), os afazeres do Estado e da segurança privada vieram, portanto, a se unir principalmente em torno dos interesses e das propriedades sob domínio da população branca. A principal preocupação do Estado era manter o controle soberano sobre o território e, cada vez mais, isso dizia respeito à garantia e proteção de propriedades sob posse da elite, principalmente locais comerciais e industriais que passaram a ser vistos como alvos na luta anti-Apartheid. O que se depreende, nesse ponto, é que não se tratava de proteger o território no sentido mais amplo do termo, e sim espaços privados de riqueza e atividade econômica, os quais eram marcados pela divisão de classe social e racial. Singh (2008) também cita que, nesse contexto, diversos estatutos passaram a obrigar os cidadãos a desempenhar funções de policiamento em apoio à manutenção do regime do Apartheid. Por exemplo, após o controle de influxo ter sido abolido, a Lei de Prevenção da Ocupação Ilegal foi alterada em 1988 para obrigar os proprietários de terra a despejar possíveis invasores por conta própria ao invés de delegar essa função à polícia. Nesse caso, a segurança privada era frequentemente contratada para realizar essa atividade. Para a segurança privada, essas novas obrigações foram um grande incentivo, pois os sul-africanos mais ricos recorriam aos serviços privados para ajudar na defesa do Estado, na manutenção da ordem vigente e na salvaguarda de seus bens.

Pode-se dizer que havia, portanto, certa convergência de interesses entre os setores público e privado de segurança, com o setor privado liberando as forças públicas do policiamento cotidiano e permitindo que se concentrassem em suprimir a agitação política da época e o setor público abrindo espaço para que os serviços privados fossem vistos cada vez mais como indispensáveis. Como citam Abrahamsen e Williams (2011), sucessivas gestões do Apartheid incentivaram ativamente a provisão de segurança comercial e o Estado acreditava que era necessário existir uma relação mais estreita com a segurança privada. O que se conclui é que a indústria de segurança privada sul-africana se beneficiou ativamente da ordem social imposta no período do regime repressivo, uma vez que esta gerava demanda por serviços

individualizados e exclusivos de segurança. A divisão social e racial, somada a circulação de um temor generalizado entre as camadas da elite para com outros grupos, contribuiu para a criação de um cenário propício para a expansão do setor.

Destaca-se que o principal boom econômico do setor de segurança privada ocorreu, de fato, durante o período de transição para o regime democrático (1990-1994). O crescimento da indústria nessa época pode ser atribuído, como já mencionado, à volatilidade e turbulência do contexto político, bem como ao aumento significativo das taxas criminais em consequência disso. Ademais, o cenário internacional, com o fim da Guerra Fria, assim como o cenário doméstico do fim do Apartheid, além das alterações na Polícia Sul-Africana e nas Forças de Defesa Sul-Africanas, causaram uma desmobilização em massa, fazendo com que centenas de oficiais e policiais treinados fossem absorvidos pelo setor privado de segurança. Somado a isso, a inabilidade do recém reformado Serviço de Polícia Sul-Africano (SAPS<sup>27</sup>, em inglês) em contribuir efetivamente para uma redução das taxas criminais também foi fator relevante para esse crescimento dos serviços ofertados pelas PSCs, já que a população demandava uma segurança mais personalizada, sofisticada e eficiente (BOTHÁ, 2015; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

A transição para a democracia resultou em uma sobreposição de diferentes processos. Reformas do setor de segurança estavam em andamento juntamente com mudanças econômicas e políticas, e, em meio a tudo isso, os serviços de policiamento se encontravam estagnados. Em paralelo, havia uma preocupação por parte da indústria privada em reformular o setor como um negócio sério, orientado pela demanda econômica e não por associações políticas (SINGH, 2008). Como cita Singh (2008), a indústria buscava se legitimar aos olhos do novo governo e da população, baseando-se nos ideais de neutralidade e eficiência inerentes aos discursos de mercado para, assim, assegurar o seu lugar na nova ordem.

Dessa forma, apesar do clima de desconfiança que se instaurou logo após o final do Apartheid com relação às forças de segurança no geral - o que, evidentemente, incluía as PSCs -, estas últimas seguiram ocupando a lacuna existente e prestando cada vez mais serviços frente a um contexto em que o crime era visto como um problema urgente<sup>28</sup>. O papel desempenhado

---

<sup>27</sup>*South African Police Service.*

<sup>28</sup>Com a transição para a democracia, principalmente durante os primeiros anos de gestão do CNA, inevitavelmente a relação entre as PSCs e o Estado ficou estremecida e marcada por fortes suspeitas e hostilidades do governo para com o setor de segurança privada. As PSCs ficaram taxadas enquanto agentes apoiadores do regime anterior, com objetivos políticos compartilhados e um quadro de funcionários que refletia a estrutura social da antiga era. Vale destacar também que, nesse período, a partir do desmantelamento e

pela indústria de segurança privada indicava a importância que o setor havia adquirido ao longo dos anos. As funções que as empresas privadas assumiram eram, em primeiro lugar, consequência do desenvolvimento do mercado a partir do clima turbulento do momento, mas também advinham de tendências internacionais, como as que citamos no primeiro capítulo. Ademais, a indústria de segurança privada também era vista como grande contribuinte para o crescimento econômico do país, fornecendo empregos e apresentando oportunidades lucrativas para empresários e investidores locais e globais (BOTHÁ, 2015; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

O leque de serviços oferecidos também ilustrava o papel que a indústria de segurança privada havia assumido no combate ao crime e na sua prevenção. Em 1990, os principais serviços prestados incluíam serviços bancários que contavam com resposta armada, serviços de guarda e patrulhas em bairros, além de serviços de resposta armada em geral. A segurança privada estava emergindo como uma alternativa a algumas funções previamente desempenhadas exclusivamente por forças policiais, como no caso das patrulhas em áreas residenciais, algo que se tornou muito comum em bairros abastados devido ao medo gerado pela situação instável do país (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). As PSCs também contribuíram para o combate e prevenção do crime através do uso de tecnologias de monitoramento. O setor de produtos de segurança e, especificamente, de câmeras de vigilância, foi o setor com crescimento mais expressivo durante os anos 1990, principalmente devido à percepção de instituições, tais como hospitais, bancos, hotéis e shoppings, de que havia uma crescente necessidade desse tipo de assistência aos serviços de patrulha e segurança convencionais (BOTHÁ, 2015).

Vale a pena mencionar que a transição do Apartheid para a democracia foi fortemente marcada por uma grande inquietação para com questões de violência. Contudo, a preocupação não girava mais em torno da violência política e sim em torno do aumento do crime. Conforme cita Singh (2008), pesquisas nacionais identificavam um consenso crescente, o qual transcendia as divisões raciais, que apontava o crime como a maior ameaça ao desenvolvimento pleno do país. Tais percepções a respeito do aumento das taxas criminais não eram infundadas, visto que a euforia da transformação política em 1994 fez com que o país embarcasse em uma espiral de

---

reorganização das forças de segurança oriundas do Apartheid, muitos ex-oficiais foram absorvidos pelo setor privado. A partir disso, foram originadas também empresas *militares* privadas que passaram a atuar em diversos conflitos no continente e acabaram por manchar ainda mais a reputação do setor (ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2011).

criminalidade. Isso se torna nítido quando, no mesmo ano, a África do Sul é considerada, pela Interpol, um dos países mais perigosos do mundo para se viver (SINGH, 2008). As explicações para o aumento contínuo de crimes violentos no período pós-Apartheid são inúmeras e, em sua maioria, ligadas à transição de regime. Breetzke (2012) cita a cultura de violência deixada pelo Apartheid e pelas lutas anti-regime, um sistema policial e de justiça criminal falho e ineficiente, desigualdades crescentes e também a grande disponibilidade de armas de fogo e drogas, além do influxo de migrantes africanos entrando no país. Shaw (2002), por sua vez, também atribui o crescimento do crime violento no país ao colapso do ideal de comunidade e de princípios relacionados à organização social que existiam anteriormente, incluindo arranjos de controle do crime.

Apesar do aumento do crime se mostrar fortemente condicionado ao contexto sul-africano, também é possível problematizar como a virada para modos de gestão neoliberal ocorrida na África do Sul pós-Apartheid (e ao redor do mundo) impactou igualmente nesse cenário. Como cita Wacquant (2003), a racionalidade neoliberal é paradoxal na medida em que gera uma grande politização em torno de temas de segurança, pregando o crime como uma mazela para o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que impulsiona o crescimento da criminalidade a partir da diminuição do Estado em frentes econômicas e sociais e do aprofundamento de desigualdades<sup>29</sup>.

Isso também levanta questionamentos acerca do quanto as percepções do aumento da criminalidade realmente coincidem com a realidade presenciada na África do Sul. O alto nível das taxas criminais e sua extensa cobertura midiática resultaram em uma sensação generalizada de insegurança, especialmente em meio a elite branca. O medo do crime havia se tornado uma espécie de obsessão nacional, dominando o debate público, a vida das pessoas e suas escolhas. Abrahamsen e Williams (2011) citam, no entanto, que o nível de medo entre os vários grupos sociais não correspondia à sua probabilidade de se tornarem vítimas do crime de fato. Enquanto a população negra era comumente mais vitimada, esse grupo era menos propenso a se considerar inseguro. As pessoas brancas, por outro lado, consideravam-se mais inseguras, mesmo sendo estatisticamente menos propensas a serem vítimas de crimes. Ikejiaku (2009)

---

<sup>29</sup>A partir da difusão dessa forma de gestão, o tratamento social de temas estruturais, como a pobreza e o desemprego, anteriormente ancorado em uma visão de longo prazo pautada em valores de justiça e bem-estar, foi substituído por uma mentalidade de controle punitivo, estreitamente alinhada com hierarquias de classe e estratificação étnico-racial. Trata-se de uma visão criminalizante, e não assistencial, sobre as camadas sociais marginalizadas que impede ações que atinjam as raízes do problema, promovendo assim sua perpetuação (WACQUANT, 2003).

também aponta que o que realmente aumentou na África do Sul (1995-2000) pós-Apartheid foram os casos de agressões, roubos e estúpos e não crimes contra a propriedade, que geralmente eram os crimes que atingiam a população branca e rica.

Deixando de considerar as peculiaridades do caso sul-africano por um breve momento, destaca-se a proliferação de mentalidades orientadas para o risco, uma tendência global que foi previamente explorada no primeiro capítulo da pesquisa. Como já mencionado, a lógica baseada em riscos está vinculada a uma inflação da percepção de insegurança, que pode variar desde a constatação daquilo que é um fato concreto e evidente até a suposição de situações e perigos infundados ou inconcebíveis. No caso da África do Sul, o medo do crime tomou proporções enormes, principalmente em meio a população mais abastada, ainda que a realidade de insegurança dessa parcela social não fosse tão condizente com esse temor desmedido (SHAW; GASTROW, 2001). O tema da gestão do crime se tornou central para o governo e órgãos políticos naquele momento, e o setor privado de segurança evidentemente embarcou nesse mesmo fluxo, se aproveitando e insuflando a crescente onda de medo. As PSCs investiram recursos consideráveis em iniciativas contra o crime e se empenharam ainda mais em promover seus serviços e melhorar sua imagem para firmar sua legitimidade e sua posição no cenário de gestão da segurança (SINGH, 2008; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Somado a isso, instalava-se profundamente a racionalidade neoliberal que incentivava a autonomia e liberdade individual na busca por serviços que pudessem atender às demandas de segurança mais efetivamente. Naquele momento, o que estava em jogo não era mais somente a segurança do Estado, nem se tratava simplesmente de defender a sociedade contra elementos criminosos. Na realidade, a questão girava em torno do exercício da liberdade e da escolha dentro de uma sociedade recentemente democratizada. Como salienta Singh (2008), sob a justificativa de combate ao crime, esforços foram feitos no sentido de transferir a responsabilidade da segurança para os cidadãos, em conformidade com a difusão da gestão neoliberal que ganhava espaço no contexto sul-africano. Os discursos sobre liberdade de mercado e de escolha individual foram transportados ao domínio da segurança, se unindo também aos discursos democráticos, abrindo espaço para uma pluralização das formas de gestão da segurança. Nesse caso, o serviço das PSCs despontava como uma alternativa conveniente de complementação do serviço estatal, sendo cada vez mais utilizada. Nota-se, portanto, um entrelaçamento de dinâmicas globais e processos locais.

Como citam Abrahamsen e Williams (2011), ao final do Apartheid já havia três vezes mais empresas privadas de segurança do que oficiais de segurança pública, e de 1997 a 2000 o número de funcionários do setor cresceu de 115 mil para 166 mil. Isso também pode ser parcialmente atribuído a reestruturação das forças armadas e da polícia, pois a reforma das forças de defesa nacionais foi um dos pontos focais do pós-Apartheid. Como citam os autores, o encolhimento do setor público de segurança contribuiu para tornar o mercado privado sul-africano um dos que mais crescia no mundo, com taxa de crescimento anual de 30% em meados de 1990.

Essa rápida expansão do mercado de segurança privada foi também acompanhada por sua crescente globalização, na medida em que PSCs transnacionais passaram a buscar cada vez mais oportunidades de lucro na África do Sul. Como citam Abrahamsen e Williams (2011), em 2004 a indústria de segurança privada sul-africana foi avaliada em 14 bilhões de randes (equivalente a cerca de 3 bilhões de dólares), um aumento significativo frente ao total de 9 bilhões (cerca de 1,8 bilhão de dólares) que apresentava em 1997. O investimento estrangeiro no setor, por sua vez, foi estimado em aproximadamente 2 bilhões de randes (cerca de 300 milhões de dólares). Três empresas internacionais de grande importância e status, que já estavam presentes no país, consolidaram ainda mais suas bases nesse período. A G4S, hoje considerada a maior empresa de segurança do mundo, passou a ocupar uma posição de proeminência como a principal empresa provedora de segurança na África do Sul, contando com grande parcela dos funcionários atuantes no ramo. As empresas *Chubb* e *ADT*, por sua vez, dominavam juntas o lucrativo mercado de serviços de resposta armada (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011; BOTHA, 2015).

O rápido crescimento da indústria, o afluxo de PSCs estrangeiras, a absorção de ex-militares e policiais pelo setor e a progressiva aquisição de capacidades e funções que, frequentemente, superavam e iam além daquelas destinadas às forças públicas, fizeram com que, em 2002, fosse aprovada a Lei de Regulamentação do Setor de Segurança Privada, que levou ao estabelecimento da *Private Security Industry Regulatory Authority* (PSIRA) (ASOMAH, 2017; BOTHA, 2015). Os objetivos principais da PSIRA incluem regular o setor de segurança privada e exercer controle efetivo sobre os serviços prestados, de acordo com o interesse público e nacional, assim como do próprio setor. Dentre outros objetivos estão, por exemplo: promover uma indústria de segurança privada caracterizada pelo profissionalismo, transparência, responsabilidade, equidade e acessibilidade; promover e incentivar a confiabilidade dos provedores de serviços de segurança e determinar e fazer cumprir os padrões

mínimos de conduta ocupacional em relação aos prestadores de serviços de segurança (NATIONAL GOVERNMENT OF SOUTH AFRICA, [2023]).

Além dessas iniciativas, outras também surgiram como forma de complementar e ampliar o escopo da regulamentação das PSCs no contexto sul-africano, tais como as diversas emendas ao *Security Officers Act* feitas em 1992, 1996 e 1997 que ampliaram seus objetivos e escopo. Apesar de desafios existirem no que diz respeito à aplicação de tais leis e estatutos e na fiscalização do setor como um todo, pode-se dizer que, em vista da magnitude que o mercado privado de segurança assumiu no país, a África do Sul acabou desenvolvendo um aparato legislativo abrangente para regular a indústria; tanto que países como Quênia e Uganda passaram a se inspirar nas leis sul-africanas (ao menos no papel) para planejar suas próprias estruturas regulatórias (BERG; NOUVEAU, 2011). Isso pode ser entendido como um indicativo da importância que o país assumiu para o seu entorno regional e, ademais, exemplifica a circulação de ideias, mecanismos e normas acerca da governança da segurança que vão se tornando cada vez mais padronizados na medida em que são replicados a partir de exemplos de sucesso - como foi considerado o caso sul-africano.

Em meio a esses desdobramentos, o setor de segurança privada sul-africano seguiu crescendo e se desenvolvendo a níveis muito mais altos do que em outros países, chegando a ser considerado um dos maiores do mundo quando medido em razão do produto interno bruto (PIB). Em 2000, por exemplo, o setor contribuiu com aproximadamente 1,25% do PIB sul-africano, em contrapartida nos EUA e em outros países europeus a porcentagem ficava em cerca de 0,3% do PIB (BOTHAS, 2015). Como cita Botha (2015), o crescimento mais expressivo dentro da própria indústria foi no setor de guardas, em que o número de oficiais de segurança ativos aumentou de 115 mil em 1997 para 210 mil em 2002. Em 2005 esse valor foi para 283 mil, um aumento de 145% desde 1997. Em 2007, o PSIRA indicou que aproximadamente 900 mil oficiais estavam registrados no órgão e desses, mais de 300 mil eram designados como ativos. Em meados de 2010, época da escrita de seu livro, Abrahamsen e Williams (2011) alegaram que havia mais de seis mil PSCs registradas e ativas no país, empregando mais de 350 mil oficiais também ativos. Em comparação, o SAPS possuía 114 mil oficiais de polícia nessa mesma época, o que demonstra o nível de magnitude que a segurança privada havia assumido no cenário sul-africano e o quanto o setor sobrepujava as forças públicas.

Desde a época de 1990 já era possível notar que a segurança privada se sobressaía em comparação com as forças públicas sul-africanas. Após o período de transição, o serviço de

polícia se encontrava sob enorme pressão e já dava indícios de esgotamento, pois os recursos anteriormente usados para proteger uma pequena minoria agora precisavam ser ampliados para atender às demandas de milhares de pessoas. Com pessoal reduzido e falta de recursos, a qualidade e o nível do serviço de polícia evidentemente foram afetados negativamente, levando também a uma percepção de que o SAPS já não era mais capaz de lidar adequadamente com a situação de crime no país e que eles precisavam, portanto, da complementação e assistência de outros atores - da segurança privada, principalmente (BOTHÁ, 2015; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Com os discursos globais dominantes de gestão neoliberal da segurança, os quais incentivaram o autogoverno, a pluralização do policiamento e iniciativas privadas de segurança, a dependência cada vez maior de serviços de segurança privada foi sendo progressivamente fortalecida.

As empresas de segurança começaram a assumir inclusive funções formais antes exclusivamente destinadas à polícia, como, por exemplo, a segurança de propriedades e veículos do governo, serviços de investigação criminal, segurança de eventos públicos, entre outras. Isso fez com que as PSCs se tornassem muito mais presentes em áreas comuns, inclusive contrastando com a ausência das forças públicas. A indústria de segurança se transformou e se adaptou rapidamente às oportunidades e condições favoráveis do mercado. Fusões e aquisições criaram grandes companhias de magnitude não vista antes no setor de segurança privada do país africano (BOTHÁ, 2015; ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2011).

Não havia como fugir da realidade patente acerca da necessidade de reorganização e reestruturação dos esquemas de gestão de segurança, em conformidade com demandas estabelecidas a partir das conjunturas sul-africana e internacional. Frente a isso, em 1996 foi lançada a Estratégia Nacional de Prevenção ao Crime, a qual identificou determinadas estratégias, como o policiamento comunitário e a criação de parcerias com cidadãos e outros atores não estatais, como o “primeiro pilar” de reestruturação do policiamento. O SAPS, por sua vez, também passou a avaliar várias possibilidades de terceirização, privatização e contratação de serviços especializados, mediante sua falta de recursos financeiros e humanos. Vale destacar que, conforme já mencionado, a África do Sul estava passando por diversas mudanças econômicas, políticas e sociais, e a Estratégia de Prevenção ao Crime foi lançada no mesmo ano em que o governo adotou o plano de Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR), um programa político de princípios neoliberais que se comprometeu com a abertura de mercados e criação de um ambiente propício para atração de capital estrangeiro (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011; BOTHÁ, 2015).

Além disso, o governo sul-africano também buscou acompanhar tendências internacionais que encorajavam o envolvimento privado na gestão urbana e na contenção do crime. Naquele momento, até mesmo organizações internacionais de peso se envolveram na difusão de práticas de gerenciamento público-privado, direcionadas principalmente para o Sul Global. É o caso do Banco Mundial, da Organização Mundial de Comércio (OMC) e das Nações Unidas. O Banco Mundial se associou ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para criar o Programa de Gestão Urbana, que encorajava o envolvimento do setor privado na prestação dos mais diversos serviços. Havia também uma pressão por parte da OMC para que a África do Sul ratificasse o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS), que ajudaria a abrir caminho para novas iniciativas de privatização. No mais, grandes corporações internacionais também se mostravam ansiosas para ganhar contratos de serviço no país, ou seja, as pressões internacionais vinham de todos os lados (MCDONALD; SMITH, 2004). O que se nota é que a África do Sul, em matéria de gestão urbana e segurança, estava inserida em dinâmicas transnacionais que visavam promover noções de gestão neoliberal e políticas pró-mercado a todo custo.

Diversas noções de governança neoliberal influenciaram a reforma de policiamento no país, abrindo espaço para que se proliferassem práticas mais gerenciais e individualizadas no âmbito da segurança. Isso resultou no surgimento de um campo de segurança bastante plural e no desenvolvimento de uma multiplicidade de esquemas e soluções de segurança fora do espectro estatal que visavam controlar o crime e manter a ordem de maneira mais ou menos independente. Como citam Abrahamsen e Williams (2011), em 2011 a organização *Business Against Crime* estimou que existiam mais de 800 modelos de policiamento diferentes, envolvendo tanto as forças públicas, quanto as forças privadas e a sociedade. Tendências transnacionais de policiamento comunitário e pluralização do policiamento se combinaram com dinâmicas locais sul-africanas e contribuíram para um setor de segurança altamente diversificado em matéria de atores, recursos e práticas, organizado em intrincadas redes de poder e autoridade em que as divisões entre o público, privado, local e global se tornaram turvas (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Nesse sentido, parcerias público-privadas inspiradas em modelos internacionais de gestão urbana passaram a ser amplamente incentivadas. No âmbito da segurança, o aumento da criminalidade e sua associação com o atraso econômico de certas áreas urbanas fez com que o controle eficaz do crime se tornasse uma prioridade. Como o Estado não era capaz de dar conta dessa tarefa de forma eficiente, fazia sentido investir em iniciativas do setor privado de

segurança, já que este detinha mais recursos humanos e financeiros, o que permitia respostas mais rápidas e personalizadas, que poderiam ser direcionadas a partir de uma agenda de segurança específica: a de seus clientes (SAMARA, 2011). Um dos exemplos mais expressivos de tais esquemas de segurança público-privados é o dos *City Improvement Districts* (CIDs), os quais também têm dimensões globais significativas. A ideia desse programa deriva dos *Improvement Districts* (IDs), modelos internacionais de gestão urbana já explorados no capítulo anterior.

Os CIDs foram adaptados ao contexto sul-africano como um modelo ideal para atender demandas de revitalização e desenvolvimento urbano. Além de representarem uma abordagem pró-negócio, que visava promover o avanço econômico das grandes cidades, também configuravam uma solução de segurança enquadrada em moldes e discursos internacionais, os quais estimularam o surgimento de núcleos de autogoverno, sistemas de vigilância e outras infraestruturas com o propósito de gerenciar de maneira mais efetiva tudo aquilo considerado um “risco” ou uma “ameaça”. Evidentemente, a segurança privada ganhou bastante espaço em meio a tais estruturas de gestão urbana, justamente por estas seguirem uma lógica voltada para a imposição de uma determinada ordem ideal que só poderia ser alcançada mediante uma agenda de segurança passível de ser manipulada. Em alguns CIDs, como no caso do *Cape Town Central City Improvement District*, o investimento em segurança chegou a compor mais de 50% do orçamento total coletado. E esse mesmo CID tinha como principal fornecedora de segurança a empresa G4S, uma das maiores companhias a nível global. Nota-se, portanto, o papel de proeminência que PSCs globais foram assumindo, pouco a pouco, em grandes arranjos de segurança locais, o que lhes conferiu, por sua vez, uma maior carga de autoridade em meio ao cenário de governança da segurança do país (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

A partir de tudo que foi explorado, entende-se que, apesar de suas antigas associações com o regime do Apartheid, a indústria de segurança privada sul-africana se encontra hoje em uma posição de grande relevância na África do Sul, sendo capaz de impactar e orientar o cenário de policiamento do país, principalmente através de sua atuação em esquemas de segurança que envolvem interação entre setor público, privado e societário. Nesse sentido, considera-se que a participação das PSCs em meio a tais esquemas e soluções de segurança merece uma atenção mais rigorosa. Tais atores atuam extraindo poder de discursos e racionalidades globais ao mesmo tempo em que se entrelaçam com dinâmicas locais, produzindo efeitos que são, simultaneamente, diferentes, ao se analisar um caso isolado, e equivalentes, quando se analisa

o espectro global da governança da segurança contemporânea e a reprodução de práticas e lógicas que se estendem para diversos contextos.

Toma-se por base o caso dos CIDs sul-africanos buscando expor como a segurança privada atua a serviço de elites e interesses econômicos através de esquemas de segurança que visam promover e manter uma ordem específica, orientada por hierarquias sociais e baseada na identificação, controle e isolamento de elementos indesejados, considerados nocivos, perigosos ou desagradáveis, que não se encaixam na atmosfera desejada. Muitos desses arranjos se utilizam das disposições de segurança para criar e reforçar divisões entre os grupos de cidadãos que transitam e ocupam os espaços públicos. Nesse caso, argumenta-se que a segurança privada se posiciona como uma barreira entre os indivíduos, privilegiando aqueles que pagam pelos seus serviços, e atua diretamente para manter e reforçar os distanciamentos, desigualdades e estereótipos, uma vez que eles alimentam a demanda por esses serviços. Essa lógica é entendida como um padrão de atuação das PSCs ao redor do mundo, mas é válido considerar também como isso se traduz a partir da associação com dinâmicas locais específicas e produz novas condutas e modos de gestão.

Na próxima seção exploramos como se deu a implementação e o desenvolvimento do esquema dos *City Improvement Districts* (CIDs) na África do Sul, trazendo observações sobre o contexto político, social e institucional que levou à adoção do esquema, bem como sobre característica gerais que os *Improvement Districts* assumiram no país africano. Nesse caso, tem-se como foco principal a Cidade do Cabo, mais especificamente o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID) que foi instituído na região central da cidade, considerado um dos maiores e mais importantes, e que, além de tudo, contava com os serviços privados de segurança de uma das PSCs mais relevantes a nível global, a G4S. Em seção posterior, visamos entender como a segurança privada se articulou em meio a esse esquema e qual foi o papel desempenhado por ela.

#### **4.2 Implementação dos *City Improvement Districts* (CIDs) no contexto sul-africano**

Seguindo o exemplo das cidades europeias e norte-americanas, em meados da década de 1990 o modelo dos *Improvement Districts* (IDs) foi amplamente adotado nos principais municípios sul-africanos sob o nome de *City Improvement Districts* (CID), como uma forma de

apoiar estratégias de revitalização urbana em um contexto de economias públicas em declínio, regiões centrais decadentes, níveis de desemprego e pobreza proeminentes, além de altas taxas criminais. Os CIDs foram implementados em meio a uma conjuntura profundamente transnacional, na qual dinâmicas locais e globais se combinaram produzindo um cenário que incentivou a adoção de tal política. A necessidade de lidar com os problemas mencionados e de promover o crescimento econômico nacional impulsionou uma agenda de gestão urbana pautada em iniciativas de base local inspiradas por tendências globais. Além disso, destaca-se que a época em que o modelo começou a ser implementado na África do Sul coincide com o contexto de difusão global dos modos de gestão neoliberal, portanto, a nova agenda de gestão urbana também estava atrelada a processos de descentralização e privatização de atividades, assim como à redefinição de poderes metropolitanos, com destaque para o ganho de autoridade expressivo do setor privado. O predomínio de abordagens gerenciais abriu portas para que esquemas como o dos IDs ganhassem espaço como formas mais eficientes de se prover serviços e solucionar problemas considerados como ameaças aos processos locais, nacionais e transnacionais de crescimento econômico, como no caso do crime (PEYROUX; PÜTZ; GLASZE, 2012; SAMARA, 2011).

Ainda que as estruturas organizacionais e decisórias dos *Improvement Districts* variem de acordo com os contextos geográficos, os CIDs sul-africanos compartilham com seus homólogos norte-americanos a maioria das principais características do modelo: são zonas que recebem, a partir de um financiamento privado, serviços adicionais (como segurança, limpeza e marketing) que se destinam a incentivar novos investimentos e fomentar o fluxo econômico local. Cada distrito precisa que 50% + 1 dos contribuintes concordem com a implementação do imposto antes de se tornarem uma entidade legal. Eles são administrados por parcerias público-privadas que supervisionam os serviços extras, tanto aqueles prestados pelo município quanto os contratados exclusivamente para o interior das áreas delimitadas, e se tornaram uma solução popular em todas as principais cidades do país, como Joanesburgo, Durban e Cidade do Cabo, mas também tomaram conta de áreas metropolitanas menores, como por exemplo Pretória, Port Elisabeth e Nelspruit. Vale mencionar que um ponto em que os CIDs sul-africanos se tornaram bastante distintos diz respeito ao seu forte componente de segurança, uma vez que seus orçamentos para essa área foram superiores, inclusive, aos modelos norte-americanos e europeus que os inspiraram (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012a; DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b).

A presente seção explora como se deu a implementação e o desenvolvimento do esquema dos *City Improvement Districts* (CIDs) na África do Sul, trazendo observações sobre o contexto político, social e institucional que levou à adoção do esquema, bem como sobre característica que os *Improvement Districts* assumiram no país africano de modo geral. Dá-se destaque especial à Cidade do Cabo, mais especificamente o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID) que foi instituído na região central do município, considerado um dos maiores e mais importantes, não só a nível local como também nacional e internacional.

Conforme citam Didier, Peyroux e Morange (2012a; 2012b), o processo de admissão do modelo dos IDs na África do Sul durou cerca de 15 anos, em meio a um cenário de transformações políticas, sociais e econômicas vinculadas ao fim do regime do Apartheid e também ao contexto global. As autoras citam que, em termos de políticas públicas, a África do Sul experimentou uma mudança radical ao final do século XX, indo de princípios mais orientados para o assistencialismo para o que poderia ser chamado de uma “terceira via” local, com um abrandamento das políticas sociais concomitante da implementação de princípios estritamente orientados para o mercado<sup>30</sup>. Seguindo a agenda neoliberal global, as políticas públicas urbanas do país foram afetadas por processos de privatização e descentralização de várias prestações de serviços, bem como por uma redefinição dos poderes metropolitanos em termos de desenvolvimento econômico, como já foi citado (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b).

No período pós-Apartheid, o momento mais significativo no cenário econômico foi em 1996, quando o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD) foi abandonado em favor do plano de Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR, em inglês<sup>31</sup>). Embora o PRD não se opusesse a uma reforma econômica nos moldes neoliberais, ele continha um forte elemento de bem-estar social que buscava equilibrar abordagens de mercado com um compromisso de apoio a serviços sociais e ao setor público (SAMARA, 2011). O GEAR, por sua vez, dependia quase que exclusivamente de mecanismos de mercado, como privatizações e investimentos estrangeiros, e, como cita Samara (2011), tinha pouco apelo além daquele advindo das elites nacionais e seus parceiros estrangeiros. O autor cita que, embora o programa tenha sido implementado de maneira aparentemente repentina para grande parte da população, ele

---

<sup>30</sup>Esse movimento seguia na esteira dos programas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e das prescrições relacionadas ao Consenso de Washington, os quais ajudaram na ascensão do neoliberalismo como uma força de governança global (SAMARA, 2011).

<sup>31</sup>*Growth, Employment and Redistribution.*

representou a culminação de um processo global que estava em andamento há algum tempo. Para os governos municipais, contudo, tal agenda teve sérias implicações. Dada a ausência de fundos adequados para as responsabilidades ampliadas, os governos locais foram incentivados a reduzir custos e responsabilidades por meio de parcerias público-privadas e estratégias de mercado. Ademais, para aumentar sua receita, eles tiveram que priorizar o fluxo comercial e de investimentos, buscando tornar as cidades como um todo, ou certas zonas selecionadas, mais comercializáveis e atraentes para o turismo e comércio – muitas vezes às custas da integração urbana e da coesão social<sup>32</sup> (MIRAFTAB, 2007; SAMARA, 2011).

O GEAR, no entanto, foi incapaz de trazer o desenvolvimento prometido em um nível geral. Entre os anos 1995 e 2000, as regiões centrais das cidades estavam sofrendo com o declínio econômico e degradação física, sendo gradualmente afetadas pela acelerada “fuga de capitais”, a qual era evidenciada pela perda de grandes lojas de departamento e empresas que estavam se mudando para os subúrbios em um contexto de crescente preocupação com problemas como o crime, transporte público precário, falta de estacionamento e outros. De fato, os dois maiores problemas para os eleitores sul-africanos na década que se seguiu ao Apartheid eram precisamente o crime e a economia, sobretudo o desemprego. A partir do fim da segregação e discriminação racial estatutária, houve uma grande mudança sociodemográfica nos centros das cidades. Com o chamado “*white flight*”<sup>33</sup>, essas regiões foram sendo povoadas pela população predominantemente negra, conseqüentemente menos abastada, e também por imigrantes. Soma-se a isso o conseqüente abandono dessas áreas que já não ofereciam mais o retorno financeiro esperado, o desemprego crescente e aprofundamento da pobreza, o que fez com que houvesse um aumento da violência e do crime (e conseqüentemente da repressão), bem como do comércio informal e de narcóticos, principalmente em centros urbanos densamente povoados<sup>34</sup> (PEYROUX, 2012; SAMARA, 2011; MIRAFTAB, 2007).

---

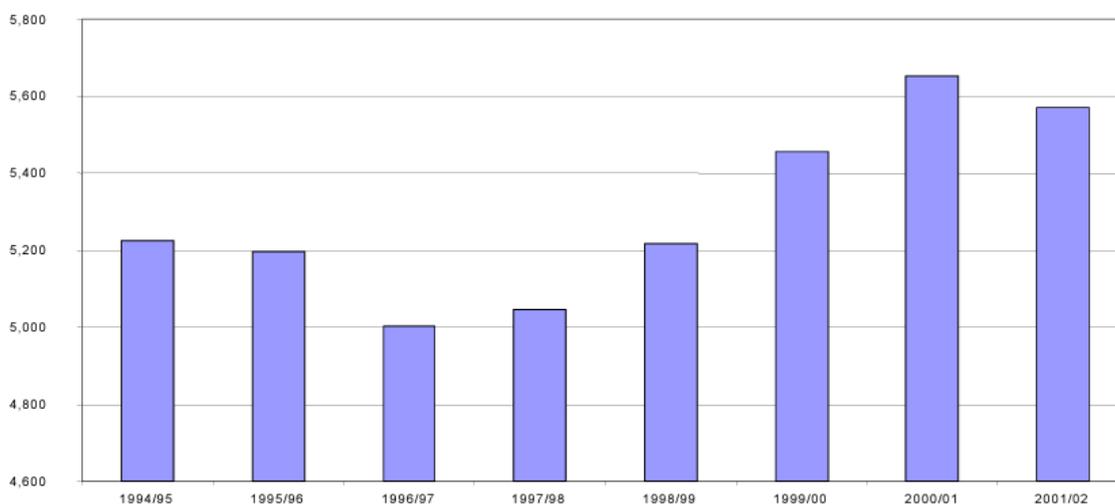
<sup>32</sup>É válido destacar que, no período pós-Apartheid, os temas de integração social e espacial ganharam bastante força, pois eram vistos como uma necessidade prioritária para o país ainda muito marcado pela segregação. A onda neoliberal, no entanto, trouxe um outro foco para as políticas domésticas que acabou afetando o ideal de integração de várias maneiras, pois priorizava o desenvolvimento apenas dos territórios considerados mais promissores economicamente (PEYROUX, 2012). Nesse ponto, aponta-se a problemática da circulação global de modos de governo, práticas, discursos e racionalidades que são transferidos e aplicados em determinados contextos sem se levar em conta as peculiaridades existentes que implicam em sua adaptabilidade local (BÉNIT-GBAFFOU; DIDIER; PEYROUX, 2012).

<sup>33</sup>Nome dado para a fuga das pessoas brancas de áreas metropolitanas para os subúrbios.

<sup>34</sup>Nesse ponto, destaca-se novamente a reflexão trazida por Wacquant (2003) acerca da conexão entre neoliberalismo, pobreza e aumento do crime. A difusão dos modos de gestão neoliberal também contribuiu para esse cenário de desemprego crescente e aprofundamento da pobreza, o que fez com que houvesse um aumento da violência e do crime e também das práticas de repressão, uma vez que o Estado não seguia mais uma visão assistencialista, focada em sanar problemas estruturais, e sim uma visão punitivista e gerencial.

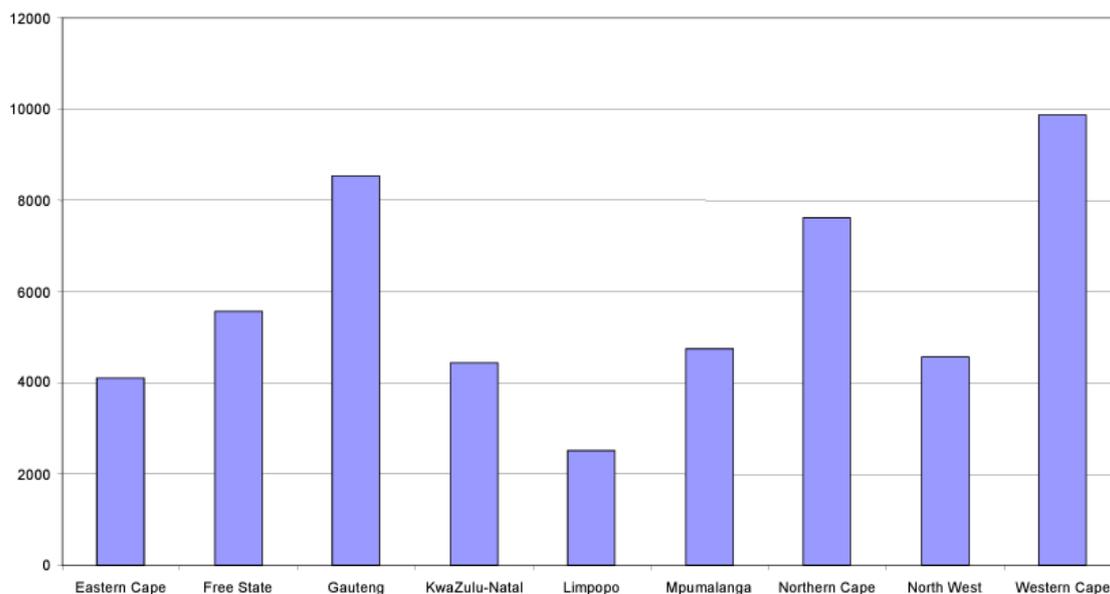
De acordo com relatório do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2002), as taxas criminais do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 atingiram um pico histórico, principalmente nas províncias de *Gauteng* e *Western Cape*, consideradas as mais importantes do país em matéria de desenvolvimento econômico e relevância política, onde se situam, inclusive, os municípios de Joanesburgo e Cidade do Cabo, respectivamente. Como podemos notar no Gráfico 1 abaixo, as taxas gerais de criminalidade atingiram um pico, sobretudo nos anos de 2000 e 2001, com o crime acometendo cerca de 5.600 pessoas a cada 100 mil. Já ao analisarmos o Gráfico 2, que mostra o crime por província, as localidades de *Gauteng* e *Western Cape* se destacam ao apresentar uma taxa global de criminalidade superior a 8.000 incidentes de crime a cada 100 mil pessoas. Nessa época o crime se tornou uma preocupação prioritária do governo e dos cidadãos (sobretudo da elite), já que era visto também como um impeditivo ao investimento e desenvolvimento econômico e social do país (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2002).

Gráfico 1 - Taxas gerais de criminalidade na África do Sul (1994/95 - 2001/02) - (a cada 100.000 pessoas)



Fonte: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2002.

Gráfico 2 - Taxas de crime por província (2001/2002)



Fonte: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2002.

O medo das elites nacionais era de que a reputação de alta criminalidade do país começasse a afugentar os próprios investidores, dos quais dependia o desenvolvimento econômico sul-africano. Garantir que a África do Sul fosse um país seguro para investimento, turismo e outras formas de acumulação e crescimento tornou-se, portanto, central para as estratégias neoliberais nos níveis nacional e municipal. Consequentemente, o policiamento se tornou algo crucial para o processo de desenvolvimento da nova nação, já que o crime era visto como um obstáculo ao progresso. Nesse ponto, a estratégia das elites foi a de defender o controle do crime e evitar sua incidência especialmente em certas áreas consideradas economicamente relevantes. A fórmula dos CIDs logo despontou como uma ferramenta de gestão urbana que se encaixava perfeitamente no cenário apresentado, pois não só atendia aos imperativos de mudança impostos às cidades no planejamento econômico da África do Sul, como também era adequado frente ao orçamento público para lidar com os crescentes problemas urbanos enfrentados nas regiões centrais, além de garantir os interesses das elites em assegurar certas áreas e processos relevantes<sup>35</sup>. A questão da segurança, como citado, era um dos pontos principais, portanto os *Improvement Districts* foram instaurados como um instrumento direcionado a sanar esse problema em especial (SAMARA, 2011). Por exemplo, o

<sup>35</sup>No site do CCID da Cidade do Cabo é possível notar como o modelo foi adotado tendo em vista os objetivos citados acima. Ao descrever a iniciativa, o site destaca que o objetivo principal da mesma é tornar o centro da cidade um ambiente seguro, limpo e receptivo, favorável para investimentos, um destino de classe mundial para morar, trabalhar e se divertir (CAPE TOWN CCID, [2023a]).

primeiro ID a ser estabelecido na África do Sul surgiu em Joanesburgo, em 1993, como um projeto piloto majoritariamente voluntário que instituiu a segurança como primeiro e principal serviço a ser prestado pela iniciativa. Somente depois de alguns meses foram introduzidas outras atividades, equipes de limpeza e manutenção e serviços como paisagismo e reforma de ruas e calçadas (HEIMANN, 2007).

Apesar de ter surgido como uma resposta aos problemas locais, é importante lembrar que a adoção dos CIDs é incluída no pacote de medidas liberalizantes atreladas aos modos de governança neoliberal e estava profundamente ligada à racionalidade do momento, que prezava por medidas de autogoverno fora do espectro estatal para lidar com diversas questões. No mais, a circulação global de tendências, práticas e iniciativas de gestão urbana provenientes de outros locais do mundo também desempenhou papel importante na promoção do modelo. Os CIDs tiveram como inspiração o dito sucesso de alguns IDs emblemáticos dos EUA, como os de Nova Iorque e Filadélfia, considerados exemplos de *best practices* internacionais para os formuladores de políticas locais. No caso da Cidade do Cabo, por exemplo, viagens e pesquisa de campo nessas duas cidades estadunidenses citadas foram centrais para a implementação da política dos CIDs. Nova Iorque foi uma referência de destaque entre os principais proponentes sul-africanos da fórmula, especialmente no que diz respeito a questões de segurança (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b). Por exemplo, de acordo com Didier, Peyroux e Morange (2012b), Dereck Bock, ex-gerente de segurança do CCID, tinha como modelo a seguir a figura de Rudolph Giuliani, ex-prefeito de Nova Iorque, tendo em vista do sucesso de sua política de tolerância zero contra o crime, a qual adquiriu uma dimensão internacional<sup>36</sup>. Nesse ponto, nota-se mais uma vez o entrelaçamento entre o local e o global, pois os CIDs não só se inspiraram em um modelo internacional de gestão urbana para ser replicado no contexto sul-africano, como também puseram em prática técnicas e discursos de policiamento de circulação mundial, como no caso da política de tolerância zero.

Didier, Peyroux e Morange (2012a; 2012b) citam que o uso de referências do Norte Global também está muito alinhado com a agenda neoliberal urbana que foi adotada no país africano pós-regime. No caso da Cidade do Cabo, por exemplo, Michael Farr, ex-CEO da *Cape*

---

<sup>36</sup>A prática de tolerância zero de Rudolph Giuliani, que se tornou uma ação de resposta ao crime globalmente notória, consiste em reprimir comportamentos nocivos (chamados de “*quality of life crimes*”), os quais consistem, por exemplo, em mendicância, pichação, uso de drogas, comércio informal, dormir em bancos públicos, fazer barulho excessivo e outros, a fim de promover um ambiente agradável que impeça a ocorrência de crimes maiores. Essa prática tende a promover um policiamento mais visível na paisagem urbana buscando gerar uma sensação de segurança maior. Contudo, diversos segmentos da população foram criminalizados a partir dessa ênfase da atividade de policiamento (MOUNTZ; CURRAN, 2009).

*Town Partnership* (CTP), estrutura sem fins lucrativos dirigida por empresários e proprietários locais, deixou essa intenção clara ao dizer que se a ideia era transformar a Cidade do Cabo em uma cidade “globalmente competitiva”, então a referência para as estratégias de desenvolvimento não poderia ser os padrões africanos, mas sim os padrões ocidentais de primeiro mundo.

Na esteira dessa reflexão, aponta-se para a importância que redes internacionais desempenharam ao incentivar direta e indiretamente a adoção do modelo. Menções à *International Downtown Association* (IDA), entidade privada estadunidense já citada, eram constantes nas narrativas dos proponentes dos CIDs, seja como ponto de partida ou referência posterior para divulgação internacional dos resultados dos *improvement districts* sul-africanos. Por exemplo, no ano de 2007, Dereck Bock foi premiado pela IDA por sua atuação como gerente de segurança do CCID e a notícia foi divulgada no relatório anual do CCID (CCID, 2007). Didier, Peyroux e Morange (2012a; 2012b) apontam que os formuladores de políticas do país confiaram fortemente na sua experiência internacional para apresentar e reforçar o conceito às autoridades públicas e, inclusive, chegaram a organizar turnês pelos EUA para convencê-las a implantar o modelo inicialmente. As conexões globais dos gestores urbanos foram essenciais para legitimar a proposta, principalmente após décadas de isolamento internacional por conta do Apartheid, e seguiram sendo relevantes para manter um contato permanente com gestores de IDs no exterior, bem como com outras conexões do campo de gestão urbana e até mesmo com a área acadêmica (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b).

De acordo com Heimann (2007), a África do Sul se tornou amplamente reconhecida como sendo o primeiro país fora dos EUA a adotar legislação específica que regulamenta o estabelecimento dos *Improvement Districts*. A legislação referida foi estabelecida como *City Improvement District Act* de Gauteng, lei 12 de 1997, e é legalmente vinculativa apenas para a província de Gauteng - a qual é válido mencionar que é considerada a província mais rica do país, além de centro financeiro da África. Apesar de não ser uma lei de abrangência geral, ela forneceu embasamento para o estabelecimento dos IDs em todo o país. Atualmente, o modelo é estabelecido em outras regiões da África do Sul por meio de leis locais promulgadas por resoluções do conselho dos respectivos municípios. Na Cidade do Cabo, por exemplo, os CIDs são estabelecidos nos termos do “Estatuto para o Estabelecimento de CIDs” promulgado no Aviso Provincial 116/1999 (HEIMANN, 2007).

Na Cidade do Cabo, a criação dos CIDs se desenrolou a partir de uma extensa pesquisa realizada no município, a qual identificou a (falta de) segurança e limpeza como dois dos principais desincentivos ao investimento e desenvolvimento na área. Decorrente dessa descoberta, pesquisas internacionais que se seguiram revelaram que o modelo de revitalização urbana utilizado com mais frequência e com maior taxa de sucesso era o dos *Improvement Districts* (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b). Os CIDs foram considerados pela primeira vez ainda sob o regime do Apartheid; em 1987, depois que um representante sul-africano visitou os IDs de Nova Iorque e o Conselho da Cidade do Cabo recomendou o estabelecimento de uma parceria no mesmo sentido. Em 1988-1989, foi criada a *Central Business District Association* para intermediar a implementação da parceria público-privada, mas a tentativa fracassou por falta de respaldo político e porque alguns departamentos da cidade temiam a erosão de suas funções. A dinâmica social e política da cidade bloqueou a criação de um CID até depois da transição política de 1994, quando houve também a virada econômica do GEAR que enfatizava a necessidade cortar custos e atrair investimento estrangeiro para gerar mais renda (MIRAFTAB, 2007).

Esse cenário fez com que grandes cidades fossem em busca de novas fontes de receita, ao mesmo tempo em que tentavam conter e enfrentar os desafios de desenvolvimento socioeconômico e controle do crime que se tornavam cada vez mais urgentes. Como cita Samara (2011), umas das principais estratégias desenvolvidas nesse cenário dizia respeito a transformar a Cidade do Cabo em um destino turístico de classe mundial e em uma cidade capaz de competir globalmente com outros centros urbanos proeminentes. Nos anos após o Apartheid, o *Central Business District (CBD)*<sup>37</sup>, também conhecido como *city bowl*, uma das regiões centrais mais afluentes da Cidade do Cabo<sup>38</sup>, que antes era reservada exclusivamente para a população branca, passou a ser considerado uma área a se evitar por conta das taxas de criminalidade elevadas. Após a transição política, essa mesma região foi escolhida pelo governo municipal e pelo setor empresarial como carro-chefe da iniciativa de revitalização da cidade por conta do potencial econômico que apresentava, e isso estava profundamente atrelado a transmitir uma imagem agradável e acolhedora através de uma atmosfera de segurança e limpeza. Com o crime se tornando cada vez mais uma questão política premente, havia grandes temores de que o centro de Cidade do Cabo se degenerasse tal qual havia ocorrido com outras

---

<sup>37</sup>Verificar Mapa 1, p. 134.

<sup>38</sup>Conforme cita Samara (2011), em 2011 o CBD contava com apenas 10% da população da Cidade do Cabo, mas respondia por 29,5% de seu emprego formal e 33% dos negócios do município.

cidades, como Joanesburgo (PEYROUX, 2012; MIRAFTAB, 2007). Como cita Samara (2011), desde o início as autoridades da cidade insistiram que o estabelecimento da segurança deveria preceder a revitalização do centro da cidade e, no final dos anos 1990, se iniciou um processo de mudança no CBD.

Como parte do processo de transformação, no ano de 2000 foi inaugurado um dos primeiros CIDs da cidade, o *Cape Town Central City Improvement District (CCID)*, operando em uma área geográfica de 1,6 km<sup>2</sup> no centro do CBD, o qual também viria a se tornar um dos maiores e mais importantes do município. Importante destacar que desde o início da sua implementação, a segurança foi a principal prioridade do CCID em meio aos esforços de renovação, principalmente no tocante à redução do crime. No site do distrito é possível notar a ênfase no tópico a partir do objetivo declarado de criação do ID: retirar o centro da Cidade do Cabo do contexto de “crime e sujeira” em que havia caído, para que ele mais uma vez se tornasse um ambiente seguro, limpo e agradável (CAPE TOWN CCID, [2023a]). Conseqüentemente, no seu primeiro ano, 50% do financiamento do CCID foi destinado à segurança da área, um percentual que se manteve consistente no decorrer do tempo e que foi considerado um ponto de distinção (SAMARA, 2010; BERG, 2004b).

Pode-se dizer, portanto, que o CCID, apesar de ter sido estabelecido como uma política de desenvolvimento urbano, também instituiu um esquema de policiamento em grande escala, visto que a questão da segurança sempre foi uma prioridade e um objetivo considerado indispensável para transformar economicamente as regiões centrais da Cidade do Cabo. No site do CCID, a segurança é nomeada como o principal serviço complementar oferecido pelo distrito, seguida de gestão urbana, desenvolvimento social e comunicações, e há uma página dedicada exclusivamente para descrever as atividades empregadas pela parceria nesse âmbito (CAPE TOWN CCID, [2023a]). Destaca-se que, nesse cenário, a segurança privada desempenhou um papel de proeminência e ganhou autoridade no contexto de gestão de segurança capetoniano, estando muitas vezes acima das forças públicas, principalmente pela flexibilidade em sua gestão.

Vale problematizar, no entanto, os ideais de policiamento e desenvolvimento postos em prática através do CCID. Como cita Samara (2011), o desenvolvimento é definido, nessa abordagem, em torno de transformar os centros urbanos em áreas atrativas para investimentos, consumidores e turistas. Em termos de policiamento, essa ênfase se baseia fortemente no emprego de segurança para assegurar comportamentos e noções de ordem específicas que sejam

associados aos objetivos econômicos almejados. De acordo com o autor, quando a CTP olhou para países desenvolvidos em busca de modelos para a renovação urbana sul-africana, o que eles encontraram foi um pacote já definido, tanto a nível ideológico quanto operacional, para retomar e reconstruir áreas que estavam sob risco de serem perdidas para certas parcelas da população. É importante ressaltar, nesse ponto, que o esforço de revitalização não era apenas direcionado a atrair grupos mais ricos, mas também a afastar os mais pobres (SAMARA, 2011).

Dessa forma, mesmo que a implementação do CCID tenha, de fato, contribuído para o progresso na questão da redução do crime e da revitalização do centro da Cidade do Cabo, ela também impactou fortemente o cenário socioespacial do município, ao criar um espaço de usufruto restrito a determinadas parcelas da população. Conforme será explorado mais adiante, a partir do controle territorial realizado pelas forças de segurança privada, alcançado através de práticas de vigilância, policiamento e monitoramento constantes, os espaços anteriormente públicos do centro da cidade acabaram se tornando, em essência, privados, com interação social restrita e onde aspectos indesejáveis, considerados prejudiciais para os objetivos locais, são banidos e repelidos do ambiente. Nesse sentido, o estabelecimento do CCID se tornou um problema para aquelas populações que estavam acostumadas a vivenciar o espaço público de outra forma e que encontravam ali um refúgio ou um sustento. Ainda assim, o modelo foi divulgado e “vendido” por formuladores de política e proprietários de negócios como uma solução de segurança e gerenciamento urbano ideal e inovadora, tendo como base discursos e práticas internacionais. A partir da implementação de uma agenda de gestão da segurança mais robusta e coercitiva, tendo forças privadas de segurança como executoras e como figuras de autoridade agindo em nome dos proprietários e empresários locais, pode-se dizer que os espaços públicos foram “semi-privatizados” em prol do progresso econômico urbano. O outro lado da moeda é que isso foi feito às custas da integração social, com o objetivo explícito de segregar populações sendo aceito em nome do desenvolvimento, algo que será abordado na próxima seção.

A partir do que foi explorado em capítulos anteriores, argumenta-se que explorar o papel da segurança privada nesse cenário é de extrema importância, pois entende-se que a mesma ganhou bastante autoridade em meio aos esquemas de segurança contemporâneos, sendo capaz, inclusive, de impactar diretamente o entorno social e de contribuir com a propagação de determinada concepção de segurança orientada através de noções específicas de ordem, comunidade e conduta. No caso da Cidade do Cabo, a segurança privada assumiu um papel bastante relevante no CCID, extraindo poder e recursos de seu status e de suas conexões globais

e locais e ajudando a moldar a governança da segurança na região em que se localiza o distrito. A atuação das forças privadas foi essencial para garantir não só o objetivo de redução da criminalidade, mas também para assegurar o propósito de tornar o centro da cidade um local agradável para o consumo, turismo, lazer, etc.

Contudo, argumenta-se que a ação da segurança privada de acordo com uma agenda de segurança atrelada aos interesses econômicos da elite ajudou a reproduzir um cenário de segregação social baseada em divisões de classe e raça. Esse contexto, por sua vez, contribui para alimentar os distanciamentos e discriminações que sustentam sentimentos de medo e, conseqüentemente, a demanda por mais e mais segurança. Como já mencionado ao longo do trabalho, através de sua inserção em esquemas de policiamento, a segurança privada assiste e permite a criação de espaços onde noções particulares de ordem e conduta são definidas e aplicadas. Para o setor, é interessante que existam tais bolhas de governança onde circulam racionalidades cada vez menos voltadas para o coletivo, pois elas incentivam ainda mais o uso de ferramentas, tecnologias e serviços privados de segurança que ajudam a garantir a identificação, a triagem e o isolamento daquilo que é considerado permitido/desejado e daquilo que é considerado proibido/malquisto.

Tendo em vista essa racionalidade cíclica que permeia a atuação da segurança privada, a implementação do CCID na Cidade do Cabo se mostra um exemplo ilustrativo interessante do funcionamento dessa lógica. O histórico de segregação e criminalidade do município se mostrou um terreno fértil para que iniciativas de policiamento privado, como é o caso dos IDs, fossem postas em prática, visando a criação de ambientes exclusivos apartados da realidade social do país.

Na próxima seção, exploramos o caso do CCID, por ser o *Improvement District* de maior destaque na Cidade do Cabo, dando ênfase na atuação da segurança privada dentro do distrito. Objetiva-se expor as ações postas em prática pelas forças privadas e demonstrar alguns dos efeitos provocados. Buscamos também expor as conexões estabelecidas entre a segurança privada e as forças públicas, e como isso, no caso sul-africano, se definiu como uma atuação paradigmática no quesito de gestão de segurança e conferiu ainda mais legitimidade para a segurança privada. Salienta-se que, no caso da Cidade do Cabo, as práticas de segurança adquirem um aspecto ainda mais problemático devido aos antecedentes sociopolíticos da cidade e do país como um todo. Dinâmicas, modelos e tendências globais se unem ao contexto local,

produzindo novas práticas de gestão de segurança com efeitos relevantes para a governança da segurança transnacional.

#### 4.2.1 O CCID da Cidade do Cabo: solução ou problema?

Localizada na ponta sudoeste do continente africano, a Cidade do Cabo é o assentamento urbano mais antigo da África do Sul, estabelecido em 1652 pela Companhia Holandesa das Índias Orientais. A cidade faz parte da província de *Western Cape* e é a segunda mais populosa do país, ficando atrás apenas de Joanesburgo. Se tornou bastante famosa por seu porto e também por marcos conhecidos, como a *Table Mountain* e a *Table Bay*, sendo um dos mais populares destinos turísticos nacionais, assim como um pólo financeiro e cultural de grande relevância (SPINKS, 2001). Como cita Spinks (2001), o cenário demográfico da província de *Western Cape* é radicalmente diferente do restante do país, pois não apresenta uma maioria negra e a população branca, ainda que seja minoritária, apresenta uma dominância maior que em outros locais. De acordo com o censo de 2011, em 1996 a população era composta de uma maioria não-branca<sup>39</sup> (56%), seguida da população negra (21,6%) e da população branca (21,4%). Em 2011 a divisão seguia semelhante, com a população não-branca à frente (48,8%), a população negra um pouco mais expressiva que antes (32,9%) e a população branca um pouco menor (15,7%), mas ainda dominante frente a outras províncias. A título de exemplo, em comparação com a média nacional, nesse período a população branca apresentava a maior porcentagem comparada à média nacional de 8,9% e a população negra era bem menor do que nas outras províncias (média nacional de 79,2%) (DEPARTMENT OF STATISTICS SOUTH AFRICA, 2012).

Conforme cita Spinks (2001), a Cidade do Cabo foi o município menos segregado herdado pelo Partido Nacional em 1948 e, no período pré-regime, apresentava relativa tolerância e integração social, algo que não era encontrado em outras cidades. Contudo, com a vinda do Apartheid e a implementação do *Group Areas Act*, que separava espacialmente grupos raciais diferentes, o espaço social da cidade foi reestruturado radicalmente de maneira a excluir e marginalizar a população negra e não-branca e tornar os centros urbanos áreas exclusivas para brancos. Com isso, a Cidade do Cabo se transformou na cidade mais segregada da África do

---

<sup>39</sup>Escolhe-se esse termo como tradução para a expressão “*coloured people*”.

Sul em matéria social e espacial, com as populações não-brancas e negras sendo banidas para as periferias do município, como a região dos Cape Flats, e a população branca desfrutando de uma prosperidade isolada durante os anos do regime, em regiões centrais, como o CBD. A manutenção de tal divisão estava, como já mencionado em seção anterior, profundamente ancorada em práticas de policiamento que ajudavam a assegurar o privilégio branco, reprimindo e expulsando o restante da população. Esse é especialmente o caso da segurança privada, que atuava como uma força de auxílio do aparato policial repressivo e também como um suporte das elites compostas pela minoria branca (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

O cenário de profunda segregação perdurou no país como um todo durante 46 anos. Dessa maneira, com o fim do Apartheid e a transição para a democracia, havia um otimismo não somente em torno do fim da violência e do caos político, os quais eram aspectos ostensivos na década de 1980, mas também ao redor da promoção de uma maior integração social, com a revogação dos estatutos que promoviam a segregação populacional. No entanto, o que se mostrou foi um cenário bastante diferente do imaginário popular. A partir da década de 1990 um novo desafio surgiu no horizonte sul-africano: o país foi envolvido em uma onda de criminalidade que se espalhou por todo território, até mesmo em áreas predominantemente brancas, como os centros das grandes metrópoles. Nessa época, a África do Sul chegou a ser considerada um dos países mais perigosos para se viver<sup>40</sup> e a Cidade do Cabo foi considerada uma das “*murder capitals*” ao redor do globo, por conta de sua alta taxa de homicídios (SPINKS, 2001). Esse cenário, somado à conjuntura de mudanças que o país vinha sofrendo, conseqüentemente contribuiu para uma situação de ampliação dos medos e inseguranças da população geral, e sobretudo da população branca, o que também impactou negativamente as perspectivas de integração social (LEMANSKI, 2006).

A Cidade do Cabo, por exemplo, passou a apresentar taxas de criminalidade especialmente altas devido a questões remanescentes desse período: níveis de desemprego exorbitantes, perpetuação da segregação espacial e das desigualdades socioeconômicas, sistema policial ineficiente, investimento desigual em certas áreas da cidade, dentre outras. De acordo com Samara (2011), uma pesquisa realizada em 1998 com 2.000 pessoas residentes da cidade apontou que pelo menos 49% haviam sido vítimas de crimes entre os anos de 1993 e 1998. Destes, crimes contra a propriedade figuravam entre os mais comuns (47,2% do total), seguidos por crimes de teor violento (16,8%). Vale salientar que ambos os tipos de crimes eram

---

<sup>40</sup>Verificar Gráficos 1 e 2, na seção anterior.

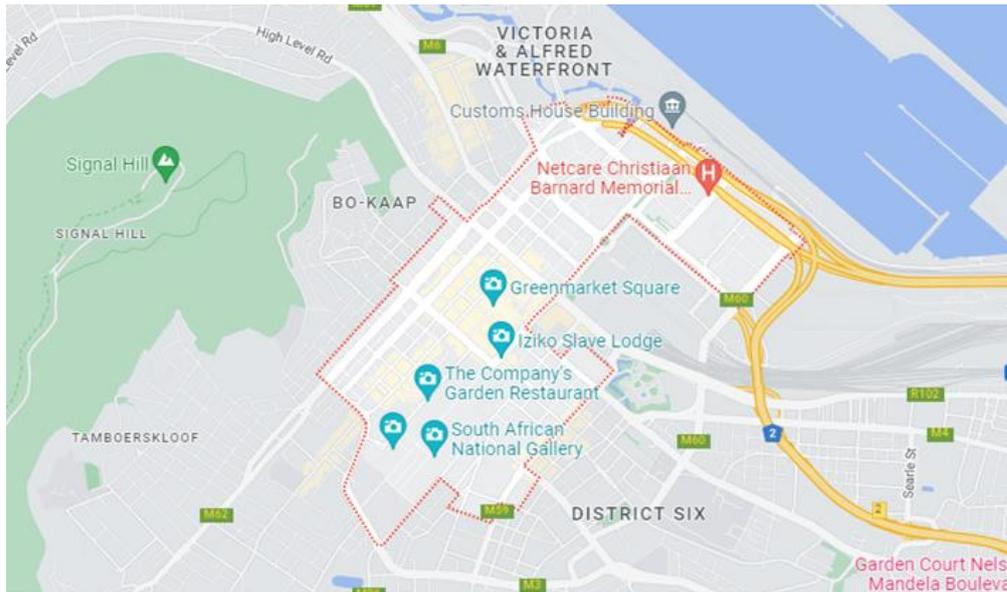
responsáveis por estimular o medo e a insegurança, mas estavam relacionados a espaços urbanos e grupos sociais específicos. Por exemplo, a população branca e mais abastada era mais propensa a ser vitimada por crimes comuns de furto, enquanto a população negra sofria mais com crimes violentos, como estupros e homicídios (SAMARA, 2011; LEMANSKI, 2006).

Apesar de grande parte do crime ter se concentrado sobretudo nas regiões periféricas do município<sup>41</sup>, eventualmente isso começou a se espalhar para as regiões centrais da Cidade do Cabo. Por exemplo, o *city bowl*, uma das áreas comerciais mais relevantes do município, representada no Mapa 1 abaixo, havia se tornado uma área “*no-go*” (a ser evitada) nos anos 2000, por conta, principalmente, da alta taxa de criminalidade apresentada pela região. Diversos fatores interconectados contribuíram para que se instaurasse uma atmosfera inóspita no local, dentre os quais citamos, principalmente, as mudanças sociodemográficas trazidas com o fim do Apartheid, que envolviam a maior circulação da população negra, não-branca e imigrante em tais regiões e a realocação da população branca e rica para os subúrbios e condomínios fechados, que foi conseqüentemente acompanhada pela fuga de capitais e perda de grandes lojas de departamento e empresas, as quais começaram a migrar para esses novos polos buscando mais oportunidades econômicas. Com isso, houve também um abandono institucional das regiões centrais, já que elas não ofereciam mais o retorno financeiro esperado. Soma-se a esses aspectos o aprofundamento da pobreza e do desemprego e tem-se como resultado uma situação de decadência profunda dos centros urbanos e áreas adjacentes, com a proliferação da vandalização, do comércio informal e de narcóticos, além do já mencionado aumento do crime (PEYROUX; PÜTZ; GLASZE, 2012; SAMARA, 2011; MIRAFITAB, 2007).

Mapa 1 - Mapa da região central da Cidade do Cabo (*City Bowl*)

---

<sup>41</sup>Onde também se concentrava a maior parte da população de baixa renda, composta por negros, imigrantes e pessoas não-brancas.



Fonte: Google Maps, [2023].

Conforme mencionado na seção anterior, esse cenário se desdobrou concomitante à adoção de novos modos de governança orientados pela expansão global do neoliberalismo, materializados em projetos como o GEAR, de 1996. A partir disso, a nova agenda de desenvolvimento do país, especialmente a nível municipal, passou a ser pautada em privatizar serviços e atrair investimentos para compensar o déficit orçamentário dos governos. O cenário de criminalidade crescente e decadência dos centros urbanos mais proeminentes, como a Cidade do Cabo, se tornou, portanto, um obstáculo completamente incompatível com essa estratégia de desenvolvimento pautada no crescimento econômico impulsionado por investimentos internos e externos. Frente a isso, se tornou uma prioridade tanto do governo quanto das elites financeiras e proprietários de negócios locais tornar o CBD capetoniano novamente atraente para a economia, estimulando o consumo, o turismo e a venda de imóveis, e reinserindo a cidade nos círculos econômicos globais, regionais e domésticos (SAMARA, 2011).

Dessa maneira, nos anos que seguiram o final do Apartheid o tópico da segurança foi enquadrado como uma prioridade municipal. Didier, Peyroux e Morange (2012b) citam que uma pesquisa realizada em meados da década de 1990 havia identificado a segurança e a limpeza como os principais desincentivos ao investimento e desenvolvimento na área do CBD na Cidade do Cabo. Em vista disso, a luta contra o crime foi incluída na ampla agenda de desenvolvimento (sobretudo econômico) como fator crucial para impulsionar o seu progresso e a região do *city bowl* foi escolhida como carro-chefe da iniciativa de revitalização da cidade

por conta do potencial econômico que apresentava. Visando sanar esse problema e promover a revitalização urbana, uma das soluções encontradas foi a implementação da fórmula dos IDs no local (SAMARA, 2011).

O processo de transformação do centro da Cidade do Cabo foi institucionalizado através da formação da *Cape Town Partnership* (CTP) em 1999, uma organização público-privada, cujo quadro de membros era formado principalmente por grupos empresariais, representados, por exemplo, pela Câmara Regional de Comércio e Indústria da Cidade do Cabo e pela *Business Against Crime*, proprietários de imóveis, representados pela Associação Sul-Africana de Proprietários de Imóveis (SAPOA, em inglês<sup>42</sup>) e o conselho de turismo da cidade, embora o governo local e o setor de ONGs também tivessem representação. O objetivo geral dessa parceria era o de desenvolver, promover e gerir áreas do distrito comercial central da Cidade do Cabo e, assim, transformá-la em uma cidade de status internacional através de marca, posicionamento, marketing e o seu estabelecimento enquanto um local globalmente competitivo. Michael Farr, já citado anteriormente, foi o primeiro CEO da CTP, de 1999 até 2003 (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2012b; BERG, 2004b; MIRAFTAB, 2007).

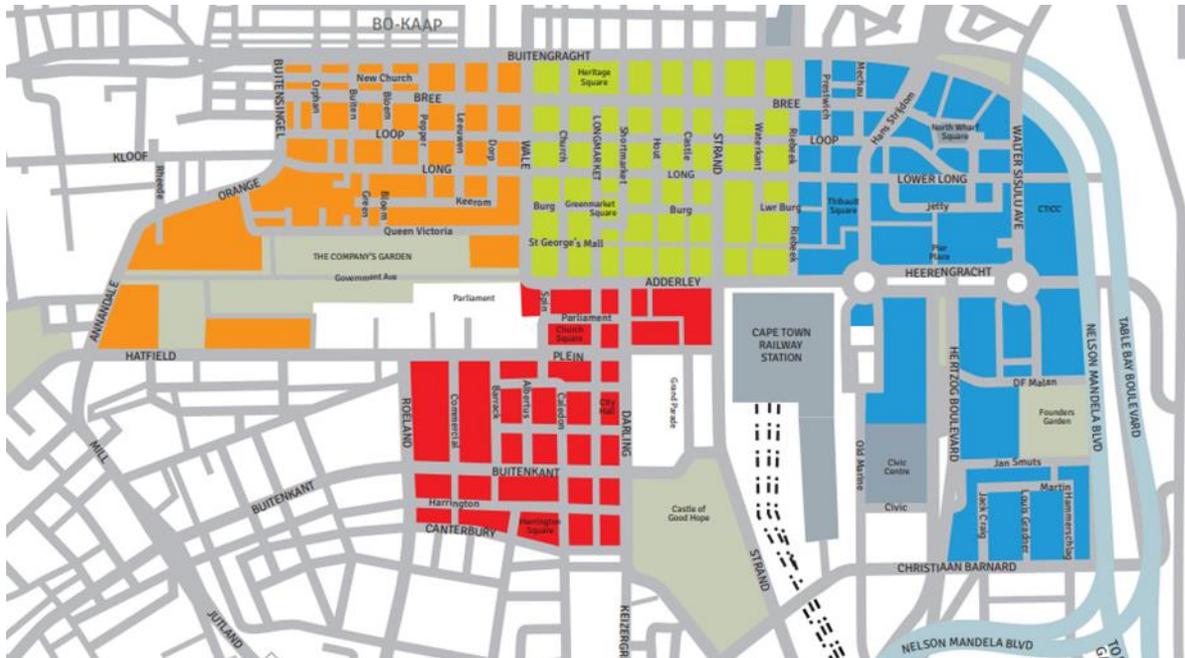
Como parte do processo de transformação, a CTP instaurou, no ano 2000, o primeiro ID da cidade, o *Cape Town Central City Improvement District* (CCID), localizado na região do CBD, o qual também se tornou o maior e mais relevante de todo o município, assim como uma referência nacional, regional e global. No Mapa 2 é possível notar a extensão do distrito e, se comparado com o Mapa 1, percebe-se que o CCID de fato ocupou toda a área do *city bowl*. Tasso Evangelinos, atual CEO do CCID, em uma coluna para o *Daily Maverick*, declarou que o CCID foi implementado em um momento em que o centro da Cidade do Cabo se assemelhava a uma cidade fantasma e que a confiança dos investidores estava no nível mais baixo de todos os tempos. A criação do distrito era vista, portanto, como a única opção para reverter a situação (EVANGELINOS, 2020). Após isso, inúmeros outros CIDs foram criados, inclusive em subúrbios, chegando ao número total e atual de 21 distritos de negócios e melhorias (CITY IMPROVEMENT, [2023]). No Mapa 3, podemos observar alguns dos *Improvement Districts* da Cidade do Cabo. Destacados dentro do quadrado preto se encontram os principais distritos, dentre eles o CCID, o CID de Greenpoint e o CID de Woodstock. Na região central do

---

<sup>42</sup>South Africa Property Owners Association.

município, o CCID, desenhado em vermelho, se sobressai em comparação aos outros devido ao seu tamanho, chegando próximo somente do CID de Woodstock, ilustrado em verde claro.

Mapa 2 - Mapa do *Cape Town Central City Improvement District (CCID)*



Fonte: Cape Town CCID, [2023a].

Mapa 3 - Mapa da distribuição dos principais CIDs da Cidade do Cabo



Fonte: City Improvement, [2023].

Como já mencionado, desde o início de sua implementação, a segurança foi a principal prioridade em meio aos esforços de revitalização do centro da cidade (SAMARA, 2010; BERG, 2004b). Como citam Abrahamsen e Williams (2011), pode-se dizer que o CCID foi estabelecido, na realidade, como uma parceria de policiamento em grande escala que visava tornar a região central da Cidade do Cabo segura e protegida, contribuindo assim para transformar a cidade em um centro urbano de status global e um destino turístico de primeira classe. Conforme citação de Michael Farr, em notícia para o IOL<sup>43</sup>, o CID era fundamental para combater o crime, o que consistia no primeiro passo para estabelecer e divulgar a Cidade do Cabo como uma cidade de classe mundial (LUND, 2000). Nesse sentido, o policiamento público certamente desempenhou um papel importante na segurança da região central da da

<sup>43</sup>O IOL, também conhecido como Independent Online, é uma plataforma sul-africana de notícias que oferece a versão online de vários jornais importantes do país.

cidade, no entanto, o maior destaque se dá para o papel de grande relevância que a segurança privada assumiu no CCID (SAMARA, 2010; ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011).

Durante os seus primeiros anos de funcionamento (2001-2008), grande parte da segurança do distrito foi entregue a uma das maiores empresas de segurança privada a nível global, a G4S, atuando na África do Sul como Securicor Gray (SAMARA, 2010). Após esse período, o CCID passou a empregar oficiais de segurança pública (PSOs, em inglês<sup>44</sup>), os quais eram contratados através da companhia Iliso Protection Services e encarregados de atuar especificamente no local (CAPE TOWN CCID, [2023b]). Como estratégia de renovação urbana e solução de segurança, o CCID produziu resultados rapidamente. De acordo com Samara (2011), em menos de um ano a taxa de crimes havia caído em 40% e, entre 2000 e 2002, os investimentos na região dispararam tremendamente. No próprio site do CCID consta a informação de que desde que o modelo foi introduzido na cidade o crime foi reduzido em 90% (CAPE TOWN CCID, [2023b]) e, de acordo com notícia do IOL, em 2002 a CTP, responsável pelo arranjo, informou que cerca de R3,5 bilhões (aproximadamente USD450 milhões) em novos investimentos fluíram para o distrito comercial no período de três anos desde sua implementação (DECREASE..., 2003).

Contudo, da mesma forma que o CCID produziu resultados econômicos positivos para os proprietários de imóveis e negócios locais, argumenta-se que o esquema também impactou profundamente o tecido social da Cidade do Cabo, fragmentando e privatizando o espaço urbano a partir de práticas de policiamento que visavam não só proteger a região central, considerada um enclave de consumo e atividade econômica importante, mas também criar um ambiente agradável e atrativo orientado por noções de conduta, ordem e comunidade específicas. Entende-se que, para criar a imagem de uma cidade mundialmente competitiva e um destino desejável para o capital global, foram utilizadas práticas de segurança regulatórias que visavam higienizar socialmente o espaço público do centro da Cidade do Cabo, conforme será demonstrado mais adiante. Nesse sentido, as disposições de segurança privada viabilizaram a implementação de uma agenda de segurança elitista e distante dos moldes coletivos, orientada pelos interesses econômicos dos gestores do CCID. Tendo essa reflexão em mente, na presente seção tratamos de compreender como se deu a atuação da segurança privada em meio ao arranjo de policiamento do CCID de maneira a evidenciar as práticas excludentes postas em ação. Para reunir uma quantidade satisfatória de informações e dados, consideramos não só a atuação da

---

<sup>44</sup>Public security officers.

Securicor Gray durante os primeiros anos do distrito, como também a atuação das forças de segurança contratadas após esse período.

Nos primeiros anos de implementação do CCID, a força de segurança empregada foi modesta, composta de alguns poucos oficiais. Contudo, essa força logo se expandiu, passando a incluir diversos veículos de patrulha e oficiais de cavalaria, além de várias seguranças que patrulhavam a pé, fornecendo uma presença de segurança 24 horas (muitas vezes armada) no centro da cidade (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Ademais, foi estabelecida uma unidade de resposta rápida ativa durante dia e noite, além do sistema de câmeras de vigilância municipal, que passou a ser financiado também pelo orçamento do distrito. As câmeras, por sua vez, eram utilizadas não somente para monitorar atividades criminosas, como também crimes de trânsito e o cumprimento dos estatutos do CCID e da cidade. Como resultado, a presença de pessoal de segurança na cidade aumentou notavelmente e veículos do CCID e patrulhas a pé eram frequentemente encontrados em todo o centro da Cidade do Cabo. A visibilidade das patrulhas de segurança privada, por exemplo, chegava a superar em muito a da polícia local nessas mesmas regiões (SAMARA, 2010).

Como mencionado, inicialmente a Securicor fornecia o núcleo da rede de segurança do CCID, com cerca de 80 funcionários patrulhando durante o dia e mais de 50 durante a noite, em adição ao serviço já provido pela polícia municipal e pela SAPS. Os guardas privados, por sua vez, também cooperavam estreitamente com essas instituições, realizando diversos trabalhos em conjunto, muitas vezes de forma inovadora (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011; SAMARA, 2010). Abrahamsen e Williams (2011) citam, por exemplo, que os veículos de patrulha da Securicor para o CCID costumavam incluir um policial municipal além dos funcionários da PSC, mas tais veículos não levavam nenhuma sinalização oficial. Além disso, as patrulhas de segurança do CCID também estavam ligadas à sala de controle da Polícia Municipal por rádio e eram chamadas para prestar apoio às operações policiais dentro da cidade, fornecendo a segurança do perímetro em situações em que a polícia local iria revistar uma área ou lugar, por exemplo.

Da mesma maneira, a Securicor estava profundamente inserida na administração da camada adicional de proteção do CCID: o sistema de câmeras de vigilância, chamado Unidade de Vigilância Estratégica (SSU<sup>45</sup>, em inglês). A empresa fornecia operadores de vigilância

---

<sup>45</sup>*Strategic Surveillance Unit.*

treinados para ajudar no manejo do sistema que contava com cerca de 170 câmeras espalhadas pela cidade. A SSU, além de ser gerida por agentes da Securicor, era reforçada por agentes da polícia municipal e estabelecia contato direto com o SAPS, facilitando assim a resposta móvel às ocorrências (WILLIAMS, 2016). De acordo com notícia do IOL, o sistema de câmeras tinha como intenção focar na detenção do crime no centro da cidade e também ajudava com infrações de trânsito e transgressões dos estatutos municipais. É interessante notar o uso de palavras da reportagem de 2000, que alegava que as câmeras eram altamente eficazes contra os assaltantes e também iriam passar a focar nos desordeiros (usando o termo *messy types*)<sup>46</sup> (CRIME..., 2000).

Destaca-se que a interação entre as variadas entidades de segurança não ficava apenas nas ruas, e era complementada também com reuniões regulares nas delegacias, com a criação de redes de rádios compartilhadas, por meio das quais havia troca de informações e inteligência, com operações organizadas em conjunto e etc. Ademais, como parte do movimento em direção às tendências de policiamento comunitário, a Securicor participava também de fóruns semanais para identificar potenciais problemas, compartilhar informações e coordenar a prestação de segurança com o SAPS e a Polícia Municipal (BERG, 2004b; SAMARA, 2010). Atualmente, o Departamento de Segurança do CCID e sua equipe trabalham ao lado do SAPS e também de diversos parceiros que fazem parte de fóruns de polícia comunitários, de outros IDs e de *neighbourhood watches*, como forma de coordenar a governança da segurança no centro da cidade e arredores (CAPE TOWN CCID, [2023b]).

De acordo com Berg (2004b; 2004a), o projeto dos CIDs acabou se tornando um canal para o estabelecimento de um contato maior e mais evidente sobretudo entre a segurança privada e a segurança pública. Como cita a autora, não existiam políticas que forçassem a cooperação entre os dois setores e, nesse sentido, a iniciativa dos *Improvement Districts* foi uma via que teve como resultado o estreitamento de laços. Berg também menciona que tanto os oficiais de segurança privada quando o SAPS estavam sempre em constante contato, por vezes as PSCs telefonavam para as estações policiais perguntando se precisavam de assistência

---

<sup>46</sup>A intenção de destacar o uso do termo *messy* (que pode ser entendido como bagunceiro, sujo, desordeiro) para descrever os alvos da vigilância se deve ao fato de que esse tipo de terminologia negativa influencia na percepção pública acerca daqueles que habitam e usufruem do centro da cidade. Quando se trata de moradores e crianças de rua, comerciantes informais e outros indivíduos, acredita-se que a percepção do público está intrinsecamente ligada à ação que será posta em prática para lidar com esses problemas. Esses bordões negativos costumam alimentar narrativas que colocam tais indivíduos como um inconveniente, como obstáculos que devem ser tirados do caminho – tanto que o sistema de câmeras de segurança passou a ter tais sujeitos como alvo.

em algum assunto, outras vezes o SAPS entrava em contato quando precisava de mão de obra extra, veículos, reforços e assim por diante. O SAPS, inclusive, reconheceu que, em muitos casos, as PSCs mais bem equipadas ajudavam as polícias com poucos recursos e sobrecarregadas. As empresas privadas, por outro lado, dependiam do SAPS para deter suspeitos detidos pelo pessoal de segurança privada, uma vez que eles não possuíam poderes que lhes permitissem fazer isso (BERG, 2004b; BERG, 2004a).

Dessa maneira, embora não existisse uma disposição formal em termos de parceria entre o setor de segurança privada e as forças de segurança pública, foi reconhecido - inclusive pelo SAPS - que antes da criação dos CIDs não havia nenhuma conduta de cooperação padronizada entre os dois setores. Sendo assim, a iniciativa dos *Improvement Districts* abriu um precedente e criou um novo cenário de provisão de segurança - ao menos na África do Sul - no qual foram estabelecidas diretrizes de assistência entre as forças de segurança públicas e privadas, orientações sobre atividades e estratégias conjuntas, além de novas práticas e disposições a partir do que foi sendo delineado com a atuação e interação no âmbito dos CIDs (BERG, 2004a; BERG, 2004b).

Vale mencionar que, no caso do CCID, uma complexa rede de governança da segurança foi organizada dentro e ao redor da área do distrito, composta pelo SAPS, por unidades especializadas da polícia municipal, oficiais de segurança pública contratados e a empresa de segurança privada. Camadas adicionais de segurança e monitoramento também eram fornecidas informalmente por proprietários de comércios e imóveis e representantes de investidores, além de outros funcionários do CCID fora do espectro da segurança (como agentes de limpeza e manutenção), os quais mantinham contato regular com as forças de policiamento para relatar atividades consideradas suspeitas, ilícitas ou criminosas (SAMARA, 2010). Dessa forma, nota-se um intrincado entrelaçamento entre os âmbitos público, civil e privado em meio ao esquema de governança da segurança instaurado através do ID em questão, além da organização de círculos concêntricos de segurança, nos quais diferentes medidas, estratégias e atores circulam e interagem visando garantir a segurança efetiva do núcleo do distrito.

Por causa dessa colaboração extensa e próxima, os gerentes da Securicor, durante entrevistas, frequentemente mencionavam a experiência do CCID como uma mudança de paradigma na provisão de segurança, conforme citam Abrahamsen e Williams (2011). De fato, esse cenário é um exemplo que demonstra a dissolução da visão que vincula a provisão de segurança somente ao Estado e à máquina pública. No caso do CCID, uma empresa privada de

segurança global ganhou autoridade significativa sobre as disposições de segurança na região específica do distrito. Tal autoridade, por sua vez, derivou principalmente da legitimidade conferida a partir da atuação da PSC em nome dos proprietários de negócios e imóveis, além do fato da empresa ser financiada e supervisionada por eles. Ademais, no mercado de segurança, a Securicor, enquanto uma marca global com recursos materiais consideráveis, também reivindicava autoridade por conta de sua *expertise* significativa (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Como citam Abrahamsen e Williams (2011), a escolha de tal empresa pelo CCID esteve diretamente relacionada aos extensos recursos organizacionais e financeiros da mesma e capacidades técnicas e gerenciais, bem como sua reputação global e o reconhecimento da marca. Ainda, o vínculo com as próprias forças públicas de segurança também configurou uma fonte de autoridade e legitimidade para as PSCs. Como já visto acima, no cenário de gestão da segurança na Cidade do Cabo, havia uma interação estreita entre os diversos provedores de segurança locais e globais, o que certamente aumentava a aceitação da competência das forças de segurança privadas.

Grande parcela de responsabilidade sobre a segurança do centro da Cidade do Cabo foi, portanto, entregue às forças de segurança privadas. Ao contrário de prover e gerir a segurança mais comum de grandes propriedades privadas, como shopping centers, campus industriais e comerciais ou condomínios fechados, no caso da cidade sul-africana atores privados de status global e local estavam envolvidos no policiamento do espaço público da cidade. E, como já salientado, ao contrário do policiamento estatal, as empresas e oficiais de segurança privada não visam fornecer uma cobertura de segurança universal, mas, em vez disso, concentram-se no patrulhamento de determinados locais, pessoas e propriedades bem delimitadas. Portanto, embora a crescente autoridade conferida às empresas de segurança seja justificada em termos de lógica econômica e eficiência, evidentemente isso trouxe implicações a respeito de quem deve ser protegido e como, afinal, no âmbito dos *Improvement Districts*, aqueles que pagam desempenham papel poderoso na determinação da agenda de segurança e aqueles com poder aquisitivo também são favorecidos, em vista do objetivo econômico por trás da iniciativa. Nesse sentido, entende-se que o trabalho da segurança privada é o de criar barreiras literais e metafóricas para impedir a circulação de ideias, coisas e pessoas que ameaçam a segurança desses espaços, no que Bookman e Woolford (2013) chamam de uma “definição de ordem excludente”.

Como citam Paasche, Yarwood e Sidaway (2014), há uma linha invisível que marca o limite de um CID e distingue o espaço privado do público. Embora não haja nenhuma marcação

física, essa linha acaba sendo muito palpável para os agentes de segurança e aqueles que estão sujeitos ao seu escrutínio. Em outras palavras, a fronteira torna-se extremamente real para aqueles que policiam e para os que estão sujeitos ao policiamento dentro da área do distrito. Portanto, a segurança privada tem papel essencial em garantir a delimitação das fronteiras dos CIDs e de manter a ordem interna de acordo com o desejado. Comparado com outros limites existentes na Cidade do Cabo, como muros e cercas elétricas, o limite territorial dos CIDs permanece relativamente invisível para os grupos sociais que eles pretendem atrair, como turistas e consumidores que circulam livremente, mas para aqueles que experimentam o deslocamento e a expulsão, como moradores e crianças de rua, o limite é extremamente tangível (PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014).

De acordo com Paasche, Yarwood e Sidaway (2014), em termos operacionais, o objetivo das patrulhas de segurança privada dos CIDs é lidar com tudo aquilo considerado indesejado e que pode impactar negativamente o fluxo econômico da região, o que pode variar desde um estabelecimento inadequado até indivíduos indesejados, que não podem consumir ou que atrapalham o consumo e atmosfera segura e limpa desejada para o espaço. No caso do CCID, a gestão da cidade e a *Cape Town Partnership*, que era responsável pelo distrito, atuaram em conjunto visando regular os locais e também os tipos de comércio informal que existiam na região central da cidade, para que tais zonas especiais pudessem projetar a imagem de uma cidade altamente organizada e de um local promissor para investimentos. A partir disso, foram criadas leis, estatutos e projetos políticos que visavam limitar o comércio informal no centro da cidade e regular o espaço físico ocupado por comerciantes (PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014; MIRAFTAB, 2007).

Por exemplo, no site da prefeitura há uma página que trata dos registros e aquisições de licenças para comerciantes informais. O esquema de registro, no entanto, é limitado e apresenta várias burocracias, como o fato do pagamento ser mensal, além de exigências que dificultam a obtenção de autorizações e fazem com que os comerciantes optem por não se registrar. Uma das condições é de que os comerciantes devem vender apenas determinados tipos de mercadorias dentro de espaços demarcados e, de acordo com o estatuto regulatório, um comerciante que exercer a atividade sem autorização ou fora desses parâmetros deve receber uma advertência ou multa e, caso continue, seus bens podem ser confiscados (CITY OF CAPE TOWN, [2023]).

No CCID, a gestão do espaço físico da rua e a responsabilidade pela imposição desses estatutos, por sua vez, ficavam a cargo das forças de segurança privada. Paasche, Yarwood e Sidaway (2014) citam que as patrulhas atuavam controlando os comerciantes cuja mercadoria se encontrava fora dos espaços designados, conforme demonstrado na Figura 1, e fiscalizando aqueles que não seguiam os estatutos. Destaca-se que esses esforços simbolizam a necessidade de se produzir um espaço ordenado e visivelmente agradável, porém na prática eles se traduziram em ações arbitrárias que forçavam os comerciantes ambulantes e informais para fora do espaço do CCID. Em 2016, por exemplo, o ativista Zackie Achmat registrou vídeos que mostravam policiais municipais e membros do CCID confiscando esculturas de madeira de um comerciante que as estava vendendo no centro da cidade. Nessa situação, Achmat disse à agência de notícias *GroundUp* que vários dos comerciantes alegaram que não haviam recebido nenhuma advertência prévia. Além disso, de acordo com o ativista, normalmente, após confiscados, os bens não costumavam ser devolvidos, o que, por sua vez, impossibilitava a continuidade das atividades por parte dos comerciantes, que acabavam desistindo e indo embora (FURLONG, 2016).

Figura 1 - Marcação na calçada delimitando os espaços que os comerciantes devem ocupar



Fonte: PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014.

Paasche, Yarwood e Sidaway (2014) argumentam que, em suas ações diárias, os agentes de segurança privada tem como função empurrar para fora dos CIDs, verbal ou literalmente, aqueles que são considerados uma ameaça à segurança de fato, ou uma ameaça à atmosfera cultural do local, e, uma vez excluídos, tais elementos deixam de ser uma preocupação. Os

autores evidenciam essa compreensão estrita dos limites territoriais a partir de entrevistas conduzidas na Cidade do Cabo. De acordo com eles, foi enfatizado durante as conversas que o corpo de policiamento privado não deveria atuar fora do território do CIDs e, caso presenciasse um crime do lado externo, deveria chamar o SAPS. Questões a respeito da ciência dos moradores de rua sobre os limites territoriais também foram confirmadas: os entrevistados alegaram que os moradores de rua, comerciantes informais e/ou pessoas menos abastadas sabem exatamente onde estão as divisas e, desde que se comportem bem dentro delas, a segurança privada os deixará em paz. Nesse ponto, comportar-se bem significa não infringir nenhum dos estatutos, atrapalhar o comércio ou cometer crimes; se o fizerem, essas pessoas são removidas do território, o que significa que estão sendo detidas ou literalmente expulsas da região. Os autores também alegam que foi destacada a importância de manter essas pessoas sempre em movimento, porque se elas se acomodam, isso fornece tempo para que possam observar uma oportunidade de cometer um crime (PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014; MIRAFTAB, 2007).

Na prática, no entanto, essa situação não segue exatamente os moldes descritos pelos entrevistados. Paasche, Yarwood e Sidaway (2014) mencionam, por exemplo, entrevista com um membro do *Mayoral Committee for Safety and Security in Cape Town*, o qual afirma que a luta diária por controle do espaço entre a segurança privada e indivíduos indesejados segue quase um ritual. Os funcionários de segurança frequentemente abordam tais sujeitos para pedir que se retirem da área independentemente de apresentarem um bom ou mau comportamento. Às vezes, após uma breve discussão e às vezes sem qualquer comentário, o indivíduo deixa o espaço, atravessando a “fronteira”, só para retornar depois que a patrulha virar as costas e seguir em frente (PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014). Clinton Osbourne, ex-coordenador de desenvolvimento social do CCID, em entrevista para Samara (2010), alegou que os esforços para tornar o centro da cidade inóspito para esses indivíduos incluíam, inclusive, confiscar os pertences dos moradores de rua e demolir suas estruturas temporárias. De acordo com ele, quando a segurança privada do CCID organizava suas operações noturnas, os funcionários costumavam ir também acompanhados de trabalhadores da limpeza com algum meio de transporte para que eles pudessem descarregar e jogar fora os pertences dos moradores de rua (SAMARA, 2010).

Essa prática recorrente de confiscar os pertences dos moradores de rua para forçar seu deslocamento pode ser verificada através de notícias que registraram diversos ocorridos semelhantes. Em 2003, o IOL veiculou uma notícia que informava que oficiais de segurança

havia tomado os pertences e destruído a habitação de uma família de moradores de rua que residia no CBD. De acordo com a família, membros da empresa de segurança privada haviam invadido sua moradia e levado diversos objetos. Nessa situação, Michael Farr, ex-gerente do CTP, havia dito que o distrito e os guardas da Securicor não tinham nada a ver com o ocorrido. Da mesma forma, representantes da PSC em questão também alegaram não ter ciência de nenhuma operação na data e local referidos. O assunto acabou ficando sem uma conclusão (OUR..., 2003).

Em outra circunstância, cerca de 20 pessoas foram removidas à força de propriedades abandonadas no CBD, onde haviam estabelecido residência (WIMBERLLY; PERTSOVSKY, 2017). De acordo com a notícia registrada através do veículo *GroundUp*, em 2017 os moradores haviam sido removidos por seguranças que trabalhavam no CCID. De acordo com um dos moradores que ocupava o local há cerca de 5 anos, os indivíduos foram pegos de surpresa, já que nunca haviam sido alertados de um possível despejo caso não evacuassem a propriedade. Segundo Sarita Pillay, responsável por uma organização de direitos à moradia, muitos dos despejados trabalhavam em empregos informais no centro da Cidade do Cabo e, a partir daquele momento, ficariam sem abrigo. Na circunstância, Pillay também questionou a base legal para as ações postas em prática pela equipe de segurança do CCID (WIMBERLLY; PERTSOVSKY, 2017).

De acordo com outra notícia do *GroundUp*, em 2019 um grupo de moradores de rua entrou com uma ação contra a Cidade do Cabo por conta de constantes assédios sofridos por oficiais do centro do município. Uma das sete requerentes, Carin Gelderblom, moradora de rua há oito anos, disse que não suportava mais ver os sem-teto tendo seus pertences arrancados durante a madrugada. Shaun Strydom, morador de rua há cinco anos, disse que frequentemente tinha objetos pessoais e até comida roubados por oficiais do CCID. Frente a essa situação, o Tribunal Superior da província de *Western Cape* emitiu uma declaração a favor do grupo e determinou a proibição da emissão de multas, do confisco de propriedades, e do assédio e abuso contra moradores de rua por parte das autoridades da Cidade do Cabo (KRETZMANN, 2019).

Outras situações chegaram a níveis mais extremos, como em um caso de 2019 noticiado pelo IOL, em que um morador de rua foi supostamente agredido por oficiais do CCID. De acordo com um homem que testemunhou e capturou a cena em vídeo, o morador de rua teria sido atacado com spray de pimenta, empurrado e agredido por cerca de seis homens vestindo o uniforme do distrito. Quando questionado, o grupo de homens alegou que aquela era uma

operação de aplicação da lei. A testemunha apresentou uma queixa ao conselho municipal e à Comissão de Direitos Humanos no dia seguinte ao ocorrido (SILENCE..., 2019).

Além dos sem-teto, as crianças de rua também eram consideradas um problema persistente e especialmente complicado. De acordo com Samara (2010), elas eram percebidas pelos residentes da cidade e por turistas como um incômodo e responsáveis pela maioria dos pequenos crimes de furto do centro da cidade. Por exemplo, em 2000, uma pesquisa realizada para a *Cape Town Partnership* pela *Roots Research*, com 600 pessoas que trabalhavam ou visitavam a Cidade do Cabo com certa frequência, revelou que 74% dos entrevistados (em sua maioria brancos) disseram que a presença de moradores e crianças de rua era algo desagradável e inaceitável. De acordo com Samara (2010), a retórica dos CIDs é de que os oficiais de segurança costumam transportar as crianças para as chamadas “*safe houses*”, a fim de tirá-las da rua, mesmo sabendo que elas estarão de volta no dia seguinte. Essas situações sugerem que, enquanto o território do CID é diariamente transgredido, contestado e negociado, há um discurso poderoso e excludente que domina esses espaços e relações sociais, e que informa as ações das forças de segurança privada que exercem autoridade ali (SAMARA, 2010; SAMARA, 2005).

Samara (2005) pesquisou jornais da Cidade do Cabo por quatro anos, de 1999 a 2002, procurando histórias sobre crianças de rua para ter uma noção do que estava sendo representado na esfera pública acerca do tema. De acordo com o autor, houve uma dramática reviravolta na cobertura do tema após o primeiro ano completo de existência do CCID e, em 2002, a porcentagem de histórias sobre crianças de rua triplicou, passando a constituir a maioria de todas as histórias que as mencionavam. Para Samara (2005), uma das principais razões para isso foi que, cada vez mais, os funcionários do CCID se tornaram fontes para essas histórias sobre crianças de rua, relacionando-as ao crime e ao vandalismo. Ainda, o autor cita que vários trabalhadores haviam observado que as crianças de rua estavam sendo cada vez mais assediadas e, inclusive, agredidas como forma de ensiná-las a ficar longe do centro da cidade. Relatos na mídia local sobre a repressão no *city bowl* da Cidade do Cabo entre 2001 e 2002 indicaram que crianças de rua estavam sendo perseguidas em áreas vizinhas, enquanto abrigos nesses bairros relataram um aumento no número de jovens que chegavam por conta de campanhas de limpeza realizadas nessas regiões centrais. Ao serem questionados, as autoridades negaram que houvesse qualquer abuso por parte das forças de segurança. Derek Bock, ex-coordenador de segurança do CCID e ex-tenente das Forças de Defesa da África do Sul com dezoito anos de experiência militar, respondendo às críticas de que as táticas de “tolerância zero” estariam

contribuindo para o abuso, declarou: “nego categoricamente que já tenhamos usado táticas de repressão e se alguém é abusado, é nosso pessoal” (CAPE’S..., 2003).

Em 2005, Karen Breytenbach, escrevendo para o IOL, questionou para onde estavam sendo deslocadas as crianças de rua da Cidade do Cabo. De acordo com Breytenbach, o conselho da cidade alegava que as crianças estavam sendo colocadas em centros de atendimento e abrigos, mas algumas crianças e ONGs afirmavam que elas estavam, na realidade, sendo removidas à força para as periferias e sofrendo abusos verbais e físicos. De acordo com o governo, a prática de retirar crianças da rua e reabilitá-las na sociedade estava de acordo com a campanha do prefeito, Nomaindia Mfeketo, em parceria com o CCID, a polícia da cidade, o SAPS e organizações de assistência. Contudo, a realidade das ações se mostrava muito diferente. De acordo com Breytenbach, um grupo de crianças chegou a acusar membros da Securicor, contratados pelo CCID, de removê-los à força. Sandra Morreira, diretora de um abrigo infantil, disse que o caso representava um embate entre os direitos das crianças *versus* a prerrogativa da cidade de limpar as ruas. Renée Rossouw, também diretora de um abrigo, contribuiu dizendo que a prática de remoção de crianças e moradores de rua era muito comum, especialmente antes de grandes eventos (BREYTENBACH, 2005).

Sobre o tópico, Dereck Bock frisou que a segurança era importante para o CCID e para as empresas, enquanto os direitos humanos eram importantes para as ONGs. De acordo com ele, nem todos os agentes de segurança do centro da cidade estavam vinculados ao distrito e menos de 10% eram contratados pela Securicor para atuar no CCID. Bock ainda disse que o tópico consistia em uma questão de segurança pública e que o público tinha direito de visitar a cidade sem ser assaltado ou assediado por esses grupos de moradores e crianças de rua. O SAPS, a Securicor e o gabinete do prefeito se recusaram a comentar sobre o tópico (BREYTENBACH, 2005).

Diversos estatutos também foram impostos na Cidade do Cabo, de maneira a reforçar esse tipo de policiamento que preza por garantir qualidade de vida apenas para determinados públicos enquanto expulsa outros grupos para as margens da sociedade. Tais estatutos são semelhantes tanto em conteúdo quanto em controvérsias aos estatutos municipais instituídos em algumas cidades estadunidenses, como Los Angeles. A fonte da polêmica tem relação com o fato de essas leis municipais serem consideradas “anti pobreza” e, como parte do projeto de renovação urbana, fornecem à cidade e às forças de segurança ferramentas para remover ou legitimamente banir “elementos indesejáveis”. No caso da Cidade do Cabo, o principal

documento que foi fortemente contestado é o denominado “*Promotion for a Safe and Secure Urban Environment*”, o qual possui vinte páginas de propostas de regulamento do espaço urbano que versam sobre comportamentos proibidos, tais como pedir esmola, consumir ou estar sob a influência de bebidas alcoólicas ou drogas, dormir na rua ou erguer abrigo, além de outras práticas entendidas como incômodas, como realizar protestos (CIDADE DO CABO, 2007).

Argumenta-se que esses estatutos também se apoiam fortemente em estratégias e racionalidades de policiamento e gestão urbana desenvolvidas nos EUA, como no caso da política das janelas quebradas e da tolerância zero, que começaram a ser difundidas a partir do final dos anos 1990. Com o surgimento dessas estratégias, muitas forças de policiamento voltaram seu foco para infrações menores, como as citadas acima, pois acreditava-se que a aplicação agressiva de contravenções diminuiria a “desordem” e iria prevenir crimes mais sérios. Vale apontar que, desde sua criação, foi destacado que ambas políticas tendiam a afetar negativamente populações menos abastadas e não-brancas, as quais normalmente eram o alvo desse policiamento mais agressivo (BECK, 2017).

Embora os menos abastados e não-brancos não sejam destacados nesses regulamentos estatutários, na prática, eles são precisamente o alvo. Ademais, esse estatuto, em particular, dava aos funcionários de segurança privada poder irrestrito para movimentar pessoas que vivem na rua sem necessidade de justificativa além da autoridade que lhes é conferida pelos proprietários do ID, como visto nas notícias supramencionadas (SAMARA, 2005; PAASCHE; YARWOOD; SIDAWAY, 2014). Conforme cita Miraftab (2007), tais estatutos são geralmente ignorados na cidade como um todo, mas espera-se que sejam duramente aplicados dentro dos *Improvement Districts*. Além dos estatutos, também há outros instrumentos que auxiliam na imposição de regras de conduta, como o *Offense Reference Book*, utilizado pela polícia da Cidade do Cabo, bem como por funcionários de segurança privada. O livro lista os seguintes comportamentos como inadequados e passíveis de penalização: mendicância, urinar, deixar cair ou espalhar lixo no espaço público de forma que cause incômodo ou perigo, bem como vagar, ficar em pé, sentado ou deitado em local público de maneira que incomode a população ou obstrua o trânsito (MIRAFTAB, 2007).

O que se nota é que o foco em promover qualidade de vida, e no crime como sendo um dos maiores empecilhos para o alcance desse objetivo, fornece uma lógica de governança da segurança clara e poderosa para o espaço dos CIDs e confere autoridade moral para os funcionários de segurança privada colocarem em prática condutas severas. O discurso em torno

da segurança pública e do combate ao crime acaba justificando práticas urbanas excludentes que prezam por uma ordem social estratificada e favorecem o desenvolvimento urbano elitista e desigual que é observado em diversas grandes cidades, como no caso da Cidade do Cabo. Além das atividades de segurança rotineiras citadas ao longo desta seção, nota-se também um aprofundamento do uso de tecnologias e iniciativas destinadas à “smartização” da gestão urbana. Como citam Peron e Alvarez (2021), a expressão *smart*, utilizada para caracterizar as cidades, denota um ideal de conectividade, modernização e administração tecnológica de todos os fluxos de um centro urbano. Na prática, entende-se que o objetivo é promover vigilância, monitoramento constante e formas coercitivas de governo e controle social. Cada vez mais, os espaços urbanos são configurados em torno de esquemas de segurança que se apoiam também no uso massivo de tecnologias de vigilância, algo que tem um impacto significativo na vida cotidiana de várias maneiras, incluindo através da demarcação de áreas de grande status e do policiamento de populações específicas.

No caso do CCID, por exemplo, não só o patrulhamento físico se tornou importante para delimitar o território do distrito e controlar o fluxo de pessoas na região, mas também o policiamento através de técnicas e tecnologias de vigilância ganhou bastante espaço no esquema de governança da segurança local. No final dos anos 1990 a Cidade do Cabo contava com um projeto de câmeras anti-crime lançado pela associação *Business Against Crime*, o qual contava com quase cem unidades de videovigilância. De acordo com John Penberthy, chefe da associação falando para o IOL em notícia de 2000, o projeto era um dos maiores do hemisfério sul e havia atraído representantes de outros países, como Alemanha e Grã-Bretanha, para testemunhar o seu sucesso. Com a instauração do CCID no centro da cidade, as funções de gerenciamento de tal sistema foram também terceirizadas para a Securicor Gray e as câmeras passaram a ser usadas não só como uma ferramenta anti-crime, mas também como uma forma de fazer cumprir as leis municipais, especialmente na região central do município, onde estava situado o distrito. Vale destacar que o sistema de câmeras de vigilância da cidade também entrou no orçamento destinado ao CCID (CRIME..., 2000; SPAT..., 2000; LUND, 2000).

Um ponto interessante a ser destacado é que o sistema de câmeras da Cidade do Cabo adquiriu tamanha relevância para as iniciativas de combate ao crime, sobretudo no CBD, que em 2012 oficiais da polícia e membros do governo de Londres e Westminster visitaram a cidade para participar de reuniões com o comitê de segurança e proteção do município, as quais giravam em torno de um projeto para implementar câmeras móveis semelhantes às usadas pela polícia de Londres. De acordo com o porta-voz da delegação do Reino Unido, era um prazer

para o grupo estar no país africano compartilhando conhecimento e discutindo *best practices* na área de gestão e segurança urbana (MOBILE..., 2012). Esse aspecto denota a existência de redes complexas de transferência de conhecimento, nas quais podemos notar, inclusive, que aquilo que é exportado para a periferia do sistema evolui e passa a ser re-importado pelos centros desenvolvidos.

O sistema de câmeras se tornou, portanto, um dos maiores ativos do CCID, permitindo que o distrito e suas forças de segurança colocassem em prática operações de segurança, como atividades de busca e apreensão, coleta de evidências, etc. De acordo com Mo Hendricks, gerente de segurança do CCID, as câmeras provaram ser uma ferramenta eficaz para mudar o comportamento nas ruas – tanto dos membros do CCID quanto dos indivíduos em geral. Inclusive, em meados de 2016 houve um projeto piloto que procurou equipar também os funcionários de segurança com câmeras corporais. Ainda segundo Mo Hendricks, as câmeras corporais seriam eficazes para reduzir os níveis de crime e violência e também para melhorar a prestação de serviços dentro do CCID. O gerente de segurança saiu em defesa de tal medida, alegando que as câmeras corporais constituem tecnologia de ponta no tocante à aplicação da lei em todo o mundo e seu objetivo é manter todos de acordo com a legislação e bem comportados (CAPE..., 2016; KEEPING..., 2016).

Outras iniciativas integradas foram postas em prática dentro do distrito como forma de aumentar a capacidade de vigilância das forças de segurança do CCID. Tais medidas contavam, inclusive, com a inclusão e colaboração dos próprios indivíduos que transitavam na região, como no caso da incorporação do *WhatsApp* ao centro de controle 24 horas do distrito. Dessa maneira, membros do público que desejassem relatar problemas de segurança na Cidade do Cabo poderiam entrar em contato com o Departamento de Segurança e Proteção do CCID através do aplicativo. De acordo com Mo Hendricks, a decisão de usar o *WhatsApp* estaria alinhada ao esforço de usar tecnologia para aprimorar a segurança e complementar os serviços e tecnologias já existentes (YOU..., 2018). Por exemplo, o CCID trabalha com um sistema de relatórios de incidentes que visa ampliar os esforços de prevenção ao crime na cidade. De acordo com o site do distrito, esse sistema permite o registro de incidentes e a extração de relatórios detalhados, além de possuir recursos de comunicação e notificação através de e-mail e mensagens de texto. Como cita Hendricks, as vantagens desse sistema incluem relatórios instantâneos e ao vivo, que permitem maior eficiência para os membros da equipe de segurança, que podem também acessar os status dos incidentes remotamente, de qualquer lugar do mundo (CCID..., 2018).

O coordenador de segurança explica que o sistema permite que qualquer membro da equipe visualize ou registre incidentes através de um aplicativo em seus celulares ou computadores. Os funcionários de segurança conseguem, diretamente do local, tirar fotos e enviá-las para os operadores de call center 24h do CCID, que comunicam o restante da equipe ou outros encarregados. Além disso, a incorporação de um GPS ao sistema permite, quando necessário, obter estatísticas sobre categorias específicas de crimes ou incidentes e onde eles ocorreram (CCID..., 2018).

Entende-se que essas disposições entram no rol de serviços de segurança privados, uma vez que são financiadas pelo orçamento exclusivo do CCID e implementadas em especial na região do centro da cidade, onde se localiza o distrito. O que se argumenta é que essas medidas funcionam como uma forma de ampliar o controle social e estender os tentáculos da segurança para todos os espaços possíveis dentro do território estipulado, especialmente nos locais que não contam com a presença física das forças de segurança. Elas se organizam e se aglutinam em um complexo esquema de governança da segurança, composto de vários atores, técnicas e práticas, que visa limpar a região central, tornando-a agradável e segura para o consumo e desenvolvimento (sobretudo econômico). Para além das formas convencionais de policiamento, observa-se dentro do arranjo de governança da segurança do CCID o surgimento e desenvolvimento de novas tecnologias e propostas de gerenciamento de risco que incluem o incremento de estratégias de vigilantismo e controle social, além da produção de táticas de autogoverno e, conseqüentemente, novas formas de segregação e isolamento.

Destaca-se também a circulação internacional de tecnologias e práticas de segurança, as quais foram utilizadas como inspiração para algumas disposições implementadas no distrito, como visto acima. No entanto, para além da incorporação de conhecimentos externos, aponta-se para a propagação do conjunto de técnicas e recursos empregados e desenvolvidos pelo CCID tanto a nível nacional quanto regional e internacional. Conforme foi observado a partir de pesquisa realizada no site do distrito, a presença de representantes do CCID em conferências, feiras e eventos, especialmente na área de segurança, aparenta ser uma prática corriqueira da equipe administrativa. Em 2018, por exemplo, Mo Hendricks, coordenador de segurança do distrito, participou da Securex South Africa, para se manter a par das últimas tendências de segurança. A Securex é a principal exposição de segurança da África, que reúne milhares de profissionais do continente, tanto do setor público quanto privado. A exposição se concentra em todos os elementos de segurança, desde a física até a cibernética. Na oportunidade, o coordenador de segurança também participou de seminários sobre as últimas tendências globais

de segurança com o objetivo de melhorar e ampliar o leque de serviços prestados pelo distrito (LESSONS..., 2018).

No mesmo ano, representantes do CCID participaram da conferência anual da *International Downtown Association* (IDA), realizada em San Antonio, no Texas<sup>47</sup>. Comentando sobre suas observações durante a conferência, um dos representantes falou que sentiu imediatamente a atmosfera de ordem e segurança do ID de San Antonio, por conta da quantidade de policiais vistos nas ruas, apesar de não haver necessidade real e evidente de sua presença. Outro ponto observado foi sobre como um dos tópicos em comum entre as diversas cidades presentes foi a luta com o crescente número de moradores de rua, algo entendido como um obstáculo, um empecilho para os IDs e seu propósito (CCID..., 2018).

Em 2019, Mo Hendricks também participou da IFSEC International, principal conferência de segurança do mundo, sediada em Londres. Na ocasião, o coordenador de segurança do CCID se orgulhou do distrito. De acordo com ele, as medidas de segurança em vigor no centro da Cidade do Cabo estão alinhadas com outras cidades internacionais, se não mais avançadas. Em declaração, Mo disse que o CCID tem uma boa combinação de todas as cidades reunidas e que a equipe de segurança do distrito tem usado a tecnologia como sistema de alerta precoce para impedir a ocorrência de crimes, podendo, dessa forma, eliminar a oportunidade de algum incidente criminal, em vez de reagir após o fato. Essa racionalidade está em concordância com as tendências globais de gerenciamento de risco e controle de ameaças, algo que também já foi abordado em seções anteriores. Por fim, Mo Hendricks salientou que o evento foi profícuo no que diz respeito à obtenção de informações sobre as *best practices* internacionais (CAPE..., 2019).

No mesmo ano, o CCID também ganhou exposição internacional ao participar do 2019 *World Towns Leadership Summit*, em Tóquio. O CEO do CCID, Tasso Evangelinos, juntou-se a delegados de centros urbanos de todo o mundo para compartilhar *insights* e ideias sobre o desenvolvimento de espaços públicos com propósito de criar cidades dinâmicas. Um dos conceitos abordados pela conferência, a qual foi organizada pela IDA, foi o de *placemaking*, já mencionado anteriormente. Na notícia que consta no site do CCID, o conceito foi definido como “reimaginar e reinventar coletivamente os espaços públicos”, contudo, como já abordado, na

---

<sup>47</sup>De acordo com pesquisas realizadas no site, a participação em conferências e eventos da IDA é uma prática bastante comum do CCID. A partir da avaliação de várias notícias, pôde-se observar que a administração do distrito mantém estreitos laços com a organização e busca estar sempre presente em eventos realizados por ela.

prática o termo diz respeito à criação de um ambiente urbano com características específicas. O propósito é favorecer determinada interpretação da atmosfera central da cidade que a enxergue como um local para viver, trabalhar e se divertir (CCID..., 2019). No caso da Cidade do Cabo, por exemplo, a implementação de um esquema como os IDs sempre teve como pano de fundo, além de ambições econômicas, também estratégias turísticas. A ideia era a de que o modelo ofereceria para investidores internacionais um local exclusivo para conduzir negócios em ambiente seguro de acordo com padrões globais (DIDIER; PEYROUX; MORANGE, 2009).

Essas são apenas algumas das participações e contribuições do CCID em eventos internacionais e regionais. Destaca-se que a importância de evidenciar essas trocas, em especial a exposição do distrito em feiras e conferências sobre segurança, serve para evidenciar como o CCID está profundamente inserido em uma complexa rede transnacional de governança da segurança que se divide em diversos núcleos e atores, alguns até mesmo de fora do espectro securitário. Nesse sentido, o arranjo de segurança do distrito não só sofre influência como também influencia, simultaneamente, outros contextos, dinâmicas, racionalidades, tendências e práticas que rompem com a divisão entre local e global, público e privado. O CCID se tornou uma referência doméstica, regional e internacional, sendo capaz de também produzir e contribuir para a circulação de novas iniciativas, estratégias e técnicas no âmbito da segurança, na medida em que está sempre em contato com diversas referências e incorpora tendências externas ao contexto local.

O resultado da fusão entre o local e o global é o surgimento de um esquema de segurança concomitantemente singular, já que o contexto sul-africano apresenta peculiaridades e características específicas que moldam não só a forma que a governança da segurança toma forma nas cidades como também os impactos que são produzidos a partir disso, e padronizado, uma vez que o CCID advém de um pacote de gestão urbana e securitária amplamente difundido a nível global e carrega consigo uma série de técnicas, práticas e sobretudo discursos de gerenciamento de segurança que seguem uma orientação específica e estandardizada, como no caso das políticas de tolerância zero e dos referenciais de segurança e limpeza (*safe and clean*). Nesse sentido, o destaque dado à segurança privada se deve ao fato de tais serviços permitirem a aplicação de ideais específicos de ordem social que associam combate ao crime, vigilância constante e controle de condutas como uma forma de alcançar um ambiente que seja livre de qualquer incômodo ou elemento que possa ser associado a possíveis riscos. Na prática, isso se traduz em uma elitização e higienização dos espaços sob a justificativa de gestão urbana.

Como foi brevemente explorado na presente seção, o CCID, enquanto uma solução de policiamento privado em larga escala, apresenta uma série de medidas de segurança que visam garantir a proteção e desenvolvimento do distrito e, sobretudo, os interesses e patrimônio dos seus acionistas. Todavia, o objetivo de tornar a cidade atraente para o capital fez com que fosse instaurado um esquema amplamente excludente que deixou de fora grande parcela da população do tão almejado progresso econômico e ajudou a fortalecer e perpetuar a segregação que já era fortemente presente no município sul-africano, criando um espaço privado dentro de um espaço público com regras de conduta e noções de comunidade bastante restritas e demarcadas. Traçando um paralelo com o período do Apartheid, nota-se que há uma nova reestruturação do espaço urbano que perpetua a espacialidade excludente do antigo regime, mas que desloca as bases da exclusão da raça para a classe. Ou seja, os mais pobres são deslocados para a periferia e o centro se torna um enclave para os mais ricos. Apesar da linearidade das práticas, essa nova relação socioespacial é, no entanto, governada de maneira diferente e inovadora, através de esquemas modernos de gestão amplamente aceitos, como é o caso do CCID, que se escora em elementos positivos que reforçam a sua adesão (MIRAFTAB, 2007; MIRAFTAB, 2012).

Apesar dos mecanismos de governos serem diferentes, a linearidade também se estende aos atores envolvidos nesse processo, como no caso da segurança privada. As técnicas de policiamento seguem sendo essenciais para garantir um determinado ideal de ordem e estruturação urbana. Conforme mencionado na primeira seção do capítulo, no caso sul-africano as PSCs e os diversos atores de segurança privada têm uma longa história atrelada às práticas de segregação no país. Esse histórico ajuda a evidenciar como ideais privados de segurança, que se distanciam da coletividade e da democracia, viabilizam a exclusão social e a perpetuação de desigualdades, inseguranças e preconceitos, tudo isso como forma de proteger as minorias que compõem o núcleo econômico societário. O cenário atual da Cidade do Cabo é um reflexo de tempos passados e o uso contínuo de serviços privados de segurança segue sendo essencial para viabilizar um ideal de ordem supressivo. No entanto, vale salientar que, embora o contexto sul-africano carregue o peso de um passado de segregamento que certamente torna o caso ainda mais interessante e relevante, as práticas de segurança privada excludentes empregadas através do modelo dos IDs são observadas também em outros locais, como no caso de Los Angeles e Nova Iorque, confirmando o que foi dito acima sobre a padronização de discursos e práticas de governança da segurança.

Um artigo do *Los Angeles Times*, por exemplo, cita estudo realizado por um grupo da UC Berkeley, o qual alegava que os *Improvement Districts* estariam exacerbando desigualdades

e piorando a situação de moradores de rua, ao criminalizar certas atividades e excluir tais indivíduos do convívio público através de estreita colaboração com o departamento de polícia local e do uso de serviços privados de segurança. De acordo com um dos participantes do grupo que realizou a pesquisa, os IDs fazem parte de esforços para apagar das cidades os sinais latentes de desigualdade ao mesmo tempo em que ajudam a perpetuá-la. Tais iniciativas trabalham para fabricar uma aparência de prosperidade às custas de direitos humanos básicos (SMITH, 2018). Similarmente, para artigo do *New York Times*, Moshe Adler, economista e professor adjunto da Universidade de Columbia, disse que a rede de IDs da cidade de Nova Iorque havia criado um sistema desigual de acesso a serviços e comodidades que deveriam ser coletivos, mas que priorizavam aqueles que viviam e trabalhavam nos bairros ricos onde se situam tais distritos (HU, 2017).

Tendo isso em mente, retorna-se ao ponto de que o papel da segurança privada em meio aos arranjos e soluções contemporâneas de segurança é o de reforçar as desigualdades e o domínio de certos grupos sociais sobre espaços considerados relevantes, seja porque consistem em bolhas transnacionalizadas de atividade econômica ou porque são vinculados a clientes com poder aquisitivo considerável. Os novos arranjos privados de governança da segurança se entrecruzam com formas elitistas e patrimonialistas de gestão dos espaços públicos, algo que já foi abordado por autores como Caldeira (2001). Como citam Peron e Alvarez (2021), há a produção de uma sociabilidade securitária, em que noções particulares de ameaça e segurança se manifestam, e há uma demarcação dicotômica entre dentro e fora, e aquilo que é desejável ou não, permitido ou não em tais espaços autogovernados. A fusão de interesses particulares sobre o território com estratégias de segurança ajudam a diluir a noção de cidadania em princípios restritos de comunidade e conduta pautados pela lógica securitária. Essas iniciativas, por sua vez, conferem protagonismo e autoridade a agentes privados de segurança na gestão de espaços cada vez mais excludentes que reforçam um cenário de desigualdade social.

A iniciativa dos IDs, e em especial do CCID da Cidade do Cabo, foi utilizada para ilustrar essa reflexão. A partir do que foi desenvolvido na presente seção, pôde-se observar, ainda que de forma moderada, como as soluções e disposições de segurança privada empregadas através da fórmula internacional de gestão urbana visavam livrar o centro da cidade de elementos indesejados, como moradores e crianças de rua e vendedores ambulantes, que, em essência, são vinculados a imagens de pobreza, sujeira, desordem e perigo, em uma visão elitista e higienista de desenvolvimento e ordenamento social. Como visto, algumas das práticas das forças de segurança privada empregadas pelo CCID consistiam em expulsar, agredir e violar a

integridade de tais grupos, frequentemente forçando-os a se manter longe dos limites do distrito. Outras ações integravam tecnologias e estratégias de monitoramento e vigilância constantes, as quais permitiam a ampliação do controle de condutas e comportamentos dentro do distrito, assim como da força disciplinar da segurança do CCID. Nota-se, portanto, que como solução de policiamento privado para o centro da Cidade do Cabo, o CCID se tornou, na verdade, um problema para a parcela da população que não se encaixava na imagem de progresso desejada para o município, e os agentes de segurança privada, responsáveis pela gestão da segurança local, contribuíram não só para reforçar essa imagem de “cidadão ideal” e “cidade ideal” como também para excluir e discriminar indivíduos fora desse espectro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explorado ao longo da presente pesquisa, nos últimos tempos o cenário de governança da segurança passou por profundas alterações que resultaram na sua reestruturação e pluralização. Nesse contexto, demos destaque ao crescimento do setor de segurança privada comercial e à expressiva proliferação das PSCs e de outros agentes do ramo, os quais se tornaram bastante comuns no dia a dia da maioria dos indivíduos, além de uma presença de grande relevância a nível local e internacional. Argumentamos que, frente a essa realidade, olhar para o fenômeno da privatização da segurança e suas implicações é relevante, sobretudo porque as dinâmicas e discursos que impulsionaram o crescimento do setor também impactaram na forma atual de se pensar e agir a respeito da segurança, contribuindo para que ela passasse a ser vista como um instrumento passível de ser manipulado e controlado para assegurar interesses particulares. Esse cenário também fez com que surgissem novos esquemas e soluções de policiamento para além dos moldes estatais, que visavam governar a esfera da segurança a partir de ideais de ordem específicos. Nestes, a segurança privada se tornou um ativo essencial, na medida em que tornou possível não só a implementação de técnicas e tecnologias modernas e uma camada de proteção extra, além daquela provida pelo Estado, como também de agendas de segurança individuais e exclusivas, orientadas por noções específicas de ordem, comunidade e comportamento.

Tendo isso em mente, buscamos compreender o papel que a segurança privada desempenha através do esquema dos *Improvement Districts*, tendo como exemplo o caso do *Cape Town Central City Improvement District*. Através da análise desse modelo, visamos explorar qual o *modus operandi* apresentado pelas forças privadas de segurança e quais impactos sua atuação ocasionou. Além disso, também procuramos averiguar os reflexos e ramificações dessa atuação no que diz respeito à governança da segurança global. O caso do CCID ajudou a demonstrar como a segurança privada contribuiu para viabilizar a implementação de uma ordem social excludente no centro da Cidade do Cabo, pautada por ideais higienistas e elitistas de desenvolvimento urbano. Como visto, as racionalidades inculcadas nos serviços privados de segurança giravam em torno de livrar a região central de elementos indesejados, como moradores e crianças de rua e vendedores ambulantes, que, em essência, são vinculados a imagens de pobreza, sujeira, desordem e perigo. Dessa forma, as táticas e estratégias empregadas consistiam em expulsar, agredir e violar a integridade de tais

grupos, frequentemente forçando-os a se manter longe dos limites do distrito. Outras ações integravam tecnologias e estratégias de monitoramento e vigilância constantes, as quais permitiam a ampliação do controle de condutas e comportamentos dentro do distrito, assim como da força disciplinar da segurança do CCID. Ademais, o caso também contribuiu para ilustrar os debates feitos ao longo do trabalho sobre a pluralização da governança da segurança e a influência de tendências modernas na privatização desses serviços.

Ainda que explorar as linearidades entre o passado e presente sul-africano não tenha constituído o ponto focal da presente pesquisa, pudemos também notar que as práticas de policiamento privado empregadas através do CCID deram continuidade à fragmentação do espaço urbano da Cidade do Cabo e à exclusão de determinados grupos que não fazem parte do núcleo econômico e financeiro do país, da mesma forma que costumava ser feito no período do Apartheid, quando a região do *city bowl* consistia em um enclave da população branca e rica. Nesse ponto, observamos que, através do esquema de policiamento em questão, o poder aquisitivo, ao invés da raça, se tornou foco principal para categorizar os indivíduos e seus comportamentos, ainda que, no contexto sul-africano, as duas coisas estejam intimamente ligadas. Como já mencionado, os serviços privados de segurança auxiliam na criação de enclaves estritamente delimitados onde se produz e reforça uma lógica específica. No caso sul-africano, esses locais espelham as paisagens espaciais de poder e privilégio que eram características da era do Apartheid, juntamente com o efeito colateral da segregação social e intensificação de desigualdades. Inclusive, argumenta-se que o setor de segurança privada se apoia na existência de contextos marcados por preconceitos e disparidades sociais para se alavancar, algo que também foi feito no período do regime repressivo e que segue sendo replicado na atualidade, evidenciando os traços da racionalidade excludente que ronda o espectro atual da segurança como um todo.

Como explorado na última parte do trabalho, embora o contexto sul-africano carregue o peso de um passado que conecta o policiamento privado à segregação social, algo que certamente torna o caso ainda mais interessante e relevante, as práticas excludentes empregadas pela segurança privada são percebidas também em outros locais, o que nos remete a outro aspecto explorado na presente pesquisa: a padronização de novos esquemas e práticas de gestão da segurança e sua conseqüente difusão a nível global. Sobre esse ponto, o caso do CCID ajudou a demonstrar, ainda que de forma breve, como as diversas formas de governança da segurança são transferidas de um contexto para o outro, replicadas e aprimoradas a partir da interação entre atores, normas, técnicas e discursos diversos. Expusemos, por exemplo, a participação e

representação do CCID em vários eventos, feiras e conferências internacionais, regionais e nacionais sobre segurança e outros temas correlatos, evidenciando, dessa maneira, as conexões transnacionais do distrito e sua capacidade de influenciar e ser influenciado por contextos e tendências diversos, que rompem com a divisão entre local e global, público e privado. O CCID da Cidade do Cabo se tornou uma referência em matéria de gestão urbana e práticas securitárias, sendo capaz de também produzir e contribuir para a circulação de novas iniciativas nesses âmbitos.

A respeito da veiculação global de iniciativas de gestão da segurança, também apontamos para as dinâmicas que contribuíram para a adoção do modelo dos IDs no contexto sul-africano. O processo de implementação dos distritos de melhoria esteve profundamente inserido em um contexto transnacional, no qual trocas entre agentes locais e estrangeiros foram essenciais para a transferência de tal política. Nova Iorque foi, inclusive, uma referência de destaque para o CCID no quesito de segurança. Sendo assim, a análise da transferência dos IDs para a África do Sul também corrobora para a reflexão sobre a circulação global de soluções securitárias.

Fora isso, ao longo do segundo capítulo, buscamos explorar também o vínculo entre a segurança privada e o modelo de gestão urbana dos IDs no geral, visando entender, ainda que de maneira concisa, qual a lógica de governança da segurança que se definiu e solidificou com o surgimento e difusão desses esquemas, especialmente tendo em conta que eles funcionam a partir de interesses particulares sobre determinados espaços. Ao comparar diferentes esquemas em contextos bastante diversos, pudemos observar como alguns discursos, racionalidades e estratégias de segurança se tornaram padronizados e espalhados ao redor do globo. No âmbito dos IDs, o que se observou é que grande parte dos distritos aplica uma racionalidade de “segurança e limpeza” ao gerir o espaço urbano, e, na prática, demonstramos que isso se traduz em ações que visam realizar uma assepsia urbana de elementos indesejados para instaurar uma ordem social específica, como foi visto no caso do CCID.

Conforme cita Kudla (2022), grande parte da literatura crítica sobre os IDs se concentrou em problematizar o uso de segurança por parte dos distritos, a partir do argumento de que as táticas de segurança empregadas privatizam o espaço público e reforçam as desigualdades sociais baseadas em poder aquisitivo. De acordo com o autor, pesquisas sobre ordenamento e controle social enxergavam os IDs como novas ferramentas para se definir o ambiente urbano e se centravam nas estratégias e lógicas usadas para regular e controlar esses

espaços. Em partes, a presente pesquisa também se apoiou em tais reflexões, tratando sobretudo da segurança privada e das dinâmicas que envolvem esse setor e tendo o esquema dos IDs como um caso ilustrativo para fundamentar o debate realizado. De todo modo, ao trilhar esse caminho, foi identificada uma lacuna nos estudos sobre segurança privada, esquemas de policiamento urbano e ordem social: o seu aprisionamento ao âmbito doméstico.

A maioria dos estudos utilizados no presente trabalho não traz uma visão que considere a dimensão transnacional da governança da segurança. No campo das Relações Internacionais, predominam trabalhos sobre empresas de segurança militares e sua participação em conflitos; logo, o policiamento privado urbano não tem tanto destaque, pois é considerado um tópico pertinente a outras disciplinas, como Criminologia e Sociologia. Para estas, em contrapartida, o limite territorial é claro, não deixando muito espaço para tentativas de articular os âmbitos local e global. Ainda que entendam que certas práticas e dinâmicas de segurança que tomam forma na esfera urbana estejam ancoradas em tendências globais, não há uma problematização acerca da circulação de tais tendências, ou de como elas se constroem e se tornam padronizadas e universais. Nesse sentido, esta dissertação buscou unir, através da análise do CCID, os estudos sobre segurança privada, policiamento urbano, ordenamento social e governança global da segurança, visando olhar também para a circulação transnacional de esquemas e táticas de segurança que possuem efeitos em escala micro e macro. O que se conclui, a partir disso, é que atualmente as disposições de segurança que têm como base noções excludentes de ordem são incentivadas e aplicadas em diversos locais ao redor do globo, trazendo consigo efeitos significativos para o cenário socioespacial urbano e criando novas formas de segregação.

Isso também nos leva à questão das mudanças sofridas pela governança da segurança de modo geral, tema que buscamos abordar um pouco ao longo dos dois capítulos preliminares da dissertação. A ideia girava em torno de trazer uma discussão genealógica visando identificar e apontar algumas das forças e processos que deram origem à concepção de segurança atual e às novas formas de se governar essa esfera, focando especialmente na expansão da segurança privada. Junto a isso, buscamos também trazer uma visão crítica acerca das problemáticas desse cenário, com a pretensão de formar uma base argumentativa e explicativa para analisar o papel e o impacto da segurança privada em meio aos novos esquemas e soluções de policiamento, como no caso do CCID. Através de uma revisão de literatura para além do fenômeno da privatização da segurança somente, pudemos abordar as dinâmicas que permeiam o cenário de segurança contemporâneo, as quais unem o incentivo ao governo privado e à liberdade de escolha, o poder de compra e o estímulo ao consumo, além de uma preocupação constante com

possíveis riscos e ameaças, de maneira a estruturar núcleos privados de governança securitária, nos quais a concepção de segurança que toma forma não é orientada pelo coletivo e sim por noções particulares de bem comum restritas àqueles que integram tais espaços. Esses fatores, por sua vez, impactam não só na forma de se prover serviços de segurança, mas também na maneira de se conceber a segurança em si, gerando efeitos relevantes sobretudo a nível social.

Conforme já argumentado, o emprego da segurança privada segue ideais de ordem excludentes que ajudam a aprofundar divisões sociais, o que, por seu turno, reforça ainda mais a característica cíclica do processo de oferta e demanda desses serviços. De acordo com a professora Deborah Avant (AVANT apud Provost, 2017), as crescentes desigualdades alimentam a demanda por serviços privados de segurança, uma vez que um indivíduo, ao possuir um patrimônio muito maior do que todos ao seu redor, sente necessidade de adquirir proteção extra para si mesmo e sua fortuna. Caldeira (2001) também segue na mesma linha, alegando que especialmente as classes mais altas usam o medo do crime como justificativa para aumentar sua segurança e implementar novas técnicas de exclusão social, pois se sentem ameaçadas com a ordem social que toma corpo nas cidades, o que faz com que busquem se isolar em enclaves fortificados para sua residência, trabalho, lazer e consumo.

A visão empregada no presente trabalho segue na linha de que as PSCs e outros atores de segurança privada não se inserem nessas dinâmicas como entes passivos. Apesar de serem vinculados aos interesses e agendas de seus clientes, eles são capazes de influenciar as práticas e dinâmicas de segurança, desde a percepção do que está em risco e do que configura uma ameaça – manipulando as subjetividades de seus contratantes – até o planejamento estratégico, a escolha e a implementação de aparatos de vigilância ou coerção necessários ou desejáveis. E, como visto no caso do CCID, a atuação de tais agentes pode produzir, inclusive, impactos no entorno socioespacial, influenciando a disposição urbana e contribuindo para exclusões e segregações entre diferentes grupos.

No primeiro capítulo, tentamos também destacar como tais atores ganharam bastante autoridade e poder no cenário de gestão da segurança, seja por meio de seus vínculos empregatícios, suas conexões com as forças públicas, seu status enquanto empreendimentos comerciais legítimos ou através de processos e discursos globais que impulsionaram o crescimento do setor. Buscou-se explorar os processos de mercantilização da segurança, incentivo ao autogoverno e a iniciativas técnicas e gerenciais para compreender como o mercado da segurança adquiriu recursos materiais, culturais e simbólicos, como, por exemplo,

*expertise* técnica, reconhecimento perante a governos e aparatos modernos e tecnológicos, que igualmente conferiram visibilidade e aumentaram a demanda por serviços do tipo. A análise feita sobre o caso do CCID também ajudou a revelar essas tendências e demonstrar não só o sentido da exportação-importação global de modelos de segurança, trazendo a perspectiva internacional para o tópico da privatização da segurança, como também as dinâmicas de parcerias público-privadas no âmbito securitário, a relevância e o impacto da mercantilização da segurança e das racionalidades orientadas pelo risco e as reformulações e mudanças que culminaram nas atuais noções de segurança e em suas lógicas de segregação.

Evidentemente a pesquisa realizada apresenta limitações que impedem um maior aprofundamento do caso e da reflexão suscitada. Por exemplo, encontramos uma quantidade bastante escassa de dados sobre a atuação da empresa Securicor Gray no âmbito do CCID, bem como poucas notícias e informações sobre acontecimentos vinculados às forças de segurança do distrito. Fora isso, também foi difícil encontrar fontes que documentassem as práticas de segurança empregadas em outros IDs, como os dos EUA ou do continente europeu. Para sanar essa questão, seria necessária a utilização de outras metodologias de pesquisa, como entrevistas e estudos de campo, que possibilitassem identificar de maneira mais ampla os demais aspectos acerca das práticas da segurança privada, sobretudo do CCID da Cidade do Cabo. No mais, também encontramos pouca bibliografia tratando sobre o histórico e surgimento da segurança privada na África do Sul, tornando a avaliação desse período limitada a alguns poucos autores e visões.

Todavia, acredita-se que as contribuições feitas representam um passo relevante no sentido de ampliar o conhecimento acerca de como a governança global da segurança é estruturada atualmente e qual é o papel e impacto da segurança privada, especialmente em meio a arranjos de policiamento cada vez mais comuns no cotidiano das sociedades. Trouxemos à tona uma política de gestão urbana pouco conhecida e pouco estudada, principalmente no campo de Relações Internacionais (e ainda mais ao se pensar na academia brasileira); portanto, mesmo com a escassez de dados e exemplos, ainda consideramos que o esforço da pesquisa é positivo.

Chamamos atenção para o fenômeno dos *Improvement Districts* como sendo um caso interessante para estudar aspectos da atividade de policiamento e da governança da segurança global, mas esse esquema também abre portas para que surjam outros questionamentos, inclusive de outras áreas de estudo. A existência dos IDs resulta no surgimento de diversas

problemáticas que merecem maior destaque, sobretudo por conta de sua ampla difusão ao redor do mundo. Alguns locais do Brasil, por exemplo, seriam zonas atraentes para o estabelecimento desse tipo de iniciativa. Nesse sentido, uma entrada possível para novos estudos é a de avaliar a credibilidade de implementar iniciativas advindas do Norte Global em países do Sul e quais efeitos isso acarreta. Além disso, pode-se avaliar também a conexão entre as práticas de policiamento privado e a reprodução do racismo através de tais esquemas, um ponto importantíssimo e que foi pouco abordado nesta dissertação.

Procuramos vincular debates sobre a governança global da segurança, a expansão da segurança privada e sua associação a ideais excludentes de ordem social através dos esquemas de policiamento contemporâneos. Espera-se que a análise proposta tenha contribuído para avançar nos estudos sobre a segurança privada a partir de uma perspectiva crítica, que questiona a racionalidade que move tais serviços, entendendo os atores envolvidos como entes ativos que possuem autoridade e legitimidade para produzir efeitos relevantes, os quais são sentidos e absorvidos ao redor do mundo. A nível prático, os *insights* que o estudo oferece têm implicações importantes para lutas anti-elitistas que enxergam o policiamento, sobretudo privado, como uma ferramenta de manutenção do *status quo*, utilizada para controlar e perpetuar a exclusão das populações pobres e periféricas. No mais, acredita-se que as reflexões e informações passadas adiante com esse trabalho possam dar ensejo a novas pesquisas, as quais podem procurar avaliar, por exemplo, o vínculo entre segurança privada, reprodução do capitalismo, segregação e desigualdade, ordem e controle social, e outros tópicos. No que diz respeito ao campo das Relações Internacionais, esperamos que a presente reflexão tenha contribuído para abrir mais portas para os estudos transnacionais da segurança e para a articulação multidisciplinar, na medida em que se alinha a essa tendência de transformação e ampliação dos temas securitários.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSEN, Rita. Security Privatization, the State, and Development in the Global South. *In*: GRUGEL, Jean; HAMMETT, Daniel (eds.). **The Palgrave Handbook of International Development**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2016.
- ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael. **Security Beyond the State**: Private Security in International Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael. Selling security: Assessing the impact of military privatization. **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 1, p. 131-14, 2207.
- AMORIM, Felipe; MADEIRO, Carlos. **Brasil tem a 8ª pior desigualdade de renda e supera só países africanos**. UOL, [s.l.], 15 dez. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/15/brasil-tem-a-8-pior-desigualdade-de-renda-e-supera-so-paises-africanos.htm>. Acesso em: 04 ago 2021.
- ASOMAH, Joseph. Understanding the Development of Private Policing in South Africa. **African Journal of Criminology and Justice Studies**, v. 10, n. 1, p. 61-82, 2017.
- AVANT, Deborah. From Mercenary to Citizen Armies: Explaining Change in the Practice of War. **International Organization**, v. 54, p. 41-72, 2000.
- AVANT, Deborah. **The Market for Force**: The consequences of privatizing security. Cambridge: University Press, 2005.
- BAKER, Bruce. **Multi-Choice Policing in Africa**. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2008.
- BALDWIN, David. The Concept of Security. **Review of International Studies**, v. 23, p. 5-26, 1997.
- BAUMAN, Zygmunt. **Legislators and Interpreters**: on Modernity, Post-Modernity and Intellectuals. Cambridge: Polity Press, 1987.
- BECK, Brenden. Broken Windows in the Cul-de-Sac? Race/Ethnicity and Quality-of-Life Policing in the Changing Suburbs. **Crime & Delinquency**, v. 65, n.2, p. 1-23, 2017.
- BECK, Ulrich. **Risk Society**: Towards a New Modernity, Londres: Sage Publishing. 1992.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e Democracia. **Lua Nova**, n. 33, p. 5-17, 1994.
- BÉNIT-GBAFFOU, Claire; DIDIER, Sophie; PEYROUX, Elisabeth. Circulation of Security Models in Southern African Cities: Between Neoliberal Encroachment and Local Power Dynamics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 36, n. 5, p. 877-889, 2012.
- BERG, Julie. Challenges to a Formal Private Security Industry-SAPS Partnership: Lessons from the Western Cape. **South African Review of Sociology**, v. 35, n. 1, p. 105-124, 2004a.

- BERG, Julie. Private Policing in South Africa: The Cape Town city improvement district – pluralisation in practice. **Society in Transition**, v. 35, n. 2, p. 224-250, 2004b. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21528586.2004.10419117>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BERG, Julie. Seeing like private security: Evolving mentalities of public space protection in South Africa. **Criminology & Criminal Justice**, v. 10, n. 3, p. 287–301, 2010.
- BERG, Julie; NOUVEAU, Jean-Pierre. Towards a third phase of regulation: Re-imagining private security in South Africa. **South African Crime Quarterly**, v. 38, 2011. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/sacq/article/view/101429>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BIGO, Didier. Rethinking security at the crossroad of International Relations and Criminology. **British Journal of Criminology**, v. 56, n. 6, p. 1068–1086, 2016.
- BILGIN, Pinar. Beyond Statism in Security Studies? Human agency and security in the Middle East. **The Review of International Affairs**, v. 2, n. 1, p. 100-118, 2002.
- BOOKMAN, Sonia, WOOLFORD, Andrew. Policing (by) the urban brand: Defining order in Winnipeg's exchange district. **Social & Cultural Geography**, v. 14, n. 3, p. 300–317, 2013.
- BOTHA, Anthony. **The privatisation of security in South Africa: selected case studies**. 2015, 391 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Pretória, Pretória.
- BREETZKE, Gregory. Understanding the magnitude and extent of crime in post-Apartheid South Africa. **Social Identities**, v. 18, n. 3, p. 299-315, 2012.
- BREYTENBACH, Karen. Cape Town streets 'purged' of street children. **IOL**, África do Sul, 6 jul. 2005. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/south-africa/cape-town-streets-purged-of-street-children-245683>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- BRIFFAULT, Richard. A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. **Columbia Law Review**, v. 99, p. 365-477, 1999.
- BURES; Oldrich; CARRAPICO, Helena. Private Security Beyond Private Military and Security Companies: Exploring Diversity Within Private–Public Collaborations and Its Consequences for Security Governance. *In*: BURES, Oldrich; CARRAPICO, Helena (Eds.), **Security Privatization**, Suíça: Springer, 2018.
- BURRIS, Scott. Governance, Microgovernance and Health. **Temple Law Review**, v. 77, p. 335-359, 2004.
- BUTTON, Mark. **Private Policing**, Devon: Willan Publishing, 2002. (Policing and Society Series).
- BUZAN, Berry; HANSEN, Lene. **The evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**, São Paulo: Editora 34/Edusp. 2001.
- CAPE Town CCID steps up awareness with body-worn cameras for all its officers. **Cape Town CCID**. South Africa, 1 jul. 2016. Disponível em:

<https://www.capetownccid.org/news/cape-town-ccid-steps-awareness-body-worn-cameras-all-its-officers>. Acesso em: 01 nov 2021.

CAPE TOWN CCID. About Us. **About the CCID**. [2023a]. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/about-ccid>. Acesso em: 02 set 2022.

CAPE TOWN CCID. Departments. **Safety and Security**. [2023b]. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/about-ccid/departments/safety-and-security>. Acesso em: 02 set 2022.

CAPE Town CCID steps up awareness with body-worn cameras for all its officers. **CCID**, Cidade do Cabo, 1 jul. 2016. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/cape-town-ccid-steps-awareness-body-worn-cameras-all-its-officers>. Acesso em: 01 nov 2021.

CAPE Town central city safety measures hold their own globally. **CCID**, Cidade do Cabo, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/cape-town-central-city-safety-measures-hold-their-own-globally>. Acesso em: 01 nov 2021.

CAPE Town, Joburg, Durban and Gqeberha ranked among the most violent cities in the world. **BusinessTech**. South Africa, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://businesstech.co.za/news/government/501253/cape-town-joburg-durban-and-gqeberha-ranked-among-the-most-violent-cities-in-the-world/>. Acesso em: 01 nov 2021.

CAPE'S 'private army' in strong-arm row. **IOL**, Politics, 9 jan 2003. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/politics/capes-private-army-in-strong-arm-row-99657>. Acesso em: 21 nov 2021.

CCID attends International Downtown Association Conference in Texas. **CCID**, Cidade do Cabo, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/ccid-attends-international-downtown-association-conference-texas>. Acesso em: 01 nov 2021.

CCID flies flag in Tokyo. **CCID**, Cidade do Cabo, 19 jun 2019. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/ccid-flies-flag-tokyo>. Acesso em: 20 nov 2022.

CCID upgrades its incident reporting system. **CCID**, Cidade do Cabo, 17 jul. 2018. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/ccid-upgrades-its-incident-reporting-system>. Acesso em: 20 nov 2022.

CIDADE DO CABO. Western Cape Provincial Gazette no. 6469. **Streets, Public Places and the Prevention of Noise Nuisances By-law**. Cidade do Cabo, África do Sul, 28 set. 2007. Disponível em: <https://openbylaws.org.za/za-cpt/act/by-law/2007/streets-public-places-noise-nuisances/eng/>. Acesso em: 26/08/22.

CILLIERS, Jakkie; CORNWELL, Richard. Mercenaries and the Privatization of Security in Africa, **African Security Review**, v. 8, n. 2, 1999.

CITY IMPROVEMENT. **City Improvement Districts**. [2023]. Disponível em: <http://cityimprovement.co.za/wordpress/>. Acesso em: 10 jan 2023.

CITY OF CAPE TOWN. **Informal Trading**. Business Support and Guidance. [2023]. Disponível em: <https://www.capetown.gov.za/work%20and%20business/doing-business-in-the-city/business-support-and-guidance/informal-trading>. Acesso em: 01 nov 2021.

COLEMAN, Roy. Images from a neoliberal city: The state, surveillance and social control. **Critical Criminology**, v. 12, p. 21–42, 2004.

CORNWALL, Adrea. Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse, **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, p. 471-484, 2007.

CRIME cameras now target messy types. **IOL**, África do Sul, 10 nov. 2000. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/south-africa/crime-cameras-now-target-messy-types-52806>. Acesso em: 16 nov 2022.

DATA GOV UK. **London Plan Business Improvement Districts**. [2023]. Disponível em: <<https://www.data.gov.uk/dataset/a64c1aeb-159f-4c41-a685-5ee554300250/london-plan-business-improvement-districts>>. Acesso em: 10 jan 2023.

DECREASE in crime draws business to Cape Town. **IOL**. South Africa, 5 mai. 2003. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/south-africa/decrease-in-crime-draws-business-to-cape-town-105893>. Acesso em: 15 nov 2021.

DEPARTMENT OF STATISTICS SOUTH AFRICA. **Census 2011 Statistical Release**. Pretoria: Statistics South Africa, 2012. Disponível em: <http://www.statssa.gov.za/>. Acesso em: 02 set 2022.

DIDIER, Sophie; PEYROUX, Elisabeth; MORANGE, Marianne. Community, City and Business Improvement Districts in South Africa: the spreading of a North American model in Johannesburg and Cape Town. *In*: GBAFFOU, Claire; FABIYI, Seyi; PEYROUX, Elisabeth (Eds.) **The Privatisation of Security in Sub-Saharan African Cities: Urban Dynamics and New Forms of Governance**. Paris: Karthala, 2009.

DIDIER, Sophie; PEYROUX, Elisabeth; MORANGE, Marianne. The adaptative nature of neoliberalism at the local scale: fifteen years of city improvement districts in Cape Town and Johannesburg. **Antipode**, p. 1-19, 2012a.

DIDIER, Sophie; PEYROUX, Elisabeth; MORANGE, Marianne. The Spreading of the City Improvement District Model in Johannesburg and Cape Town: Urban Regeneration and the Neoliberal Agenda in South Africa. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 26, n. 5, p. 915-935, 2012b. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2427.2012.01136.x>. Acesso em: 13 ago. 2021.

DIPHOORN, Tessa. twilight policing: private security practices in South Africa. **The British Journal of Criminology**, v. 56, n. 2, p. 313-331, 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43819380>. Acesso em: 13 ago. 2021.

DIPHOORN, Tessa; KYED, Helene. Entanglements of private security and community policing in South Africa and Swaziland. **African Affairs**, v. 115, n. 461, p. 710-732, 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44507525>. Acesso em: 13 ago. 2021.

DÖLEK, Çağlar. **Privatization of Security and the transformation of the modern bourgeois state in the neoliberal era: the case of Turkey**. Thesis (Master of Science) – Department of Political Science and Public Administration. Turquia. 2011.

DOWNTOWN LA. **The DCBID**. [2023]. Disponível em: <https://downtownla.com/the-dcbid>. Acesso em: 02 set 2022.

DUPONT, Benoit. Security in the age of networks. **Policing and Society**, v. 14, p. 76-91, 2004.

EICK, Volker. The co-production of purified space: hybrid policing in German Business Improvement Districts. **European Urban and Regional Studies**, v. 19, n. 2, p. 121-136, 2012.

ESRI. **What is GIS?** [2023]. Disponível em: <<https://www.esri.com/pt-br/what-is-gis/overview>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

EVANGELINOS, Tasso. **How we changed Cape Town's inner city from a ghost town to a thriving CBD**. Daily Maverick, África do Sul, 10 dez. 2020. Opinionista. Disponível em: <https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2020-12-10-how-we-changed-cape-towns-inner-city-from-a-ghost-town-to-a-thriving-cbd/>. Acesso em: 20 out. 2022.

FARNELL, M.; SHEARING, Clifford. **Private Security: An Examination of Canadian Statistics 1961-1971**. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, 1977.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno. **Economia do Setor Público**. Florianópolis: UFSC, Centro Socioeconômico, Departamento de Ciências Econômicas, 2014.

FISCHER, Benedikt; POLAND, Blake. Exclusion, 'risk', and social control — reflections on community policing and public health. **Geoforum**, v. 29, n. 2, p. 187-197, 1998.

FURLONG, Ashleigh. **Dispute over City's confiscation of traders' goods**. GroundUp, Cidade do Cabo, 25 nov 2016. Disponível em: <https://www.groundup.org.za/article/dispute-over-citys-confiscation-traders-goods/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

G4S acquisition comes to an end; Allied now 7th largest employer in world. 2021. **Security Magazine**, [s.l.], 6 abr. 2021. Disponível em: <https://www.securitymagazine.com/articles/94965-g4s-acquisition-comes-to-an-end-allied-now-7th-largest-employer-in-world>. Acesso em: 21 mai. 2021

G4S. Integrated Report and Accounts. **Reports**. [2019]. Disponível em: <https://integratedreport.g4s.com/>. Acesso em: 21 mai. 2021.

GARLAND, David. **The culture of control**. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GODFREY, Richard; BREWIS, Jo; GRADY, Jo; GROCOTT, Chris. The private military industry and neoliberal imperialism: Mapping the terrain. **Organization**, v. 21, n. 1, p. 106-125, 2014.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William. **Governing by Network: the new shape of the public sector**, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

GOOGLE MAPS. **Centro de Cape Town**. Google Maps, [2023]. Disponível em: <https://goo.gl/maps/g56EPiL87DoMEB2DA>. Acesso em: 20 out 2022.

GROSSMAN, Seth. The Case of Business Improvement Districts: Special District Public—Private Cooperation in Community Revitalization, **Public Performance & Management Review**, v. 32, n. 2, p. 290-308, 2008.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**, Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

HEIMANN, Clinton. **An exploratory study into Improvement Districts in South Africa**. 2007. 128 f. Dissertation (Masters in Town and Regional Planning) - University of Pretoria, South Africa, 2007.

HOCHLEUTNER, Brian. BIDs Farewell: The Democratic Accountability of Business Improvement Districts. *In*: MORÇÖL, Göktug et al. **Business Improvement Districts: Research, Theories and Controversies**. Nova Iorque: Taylor and Francis, 2008.

HOWE, Herbert. Private Security Forces and African Stability: The Case of Executive Outcomes. **The Journal of Modern African Studies**, v. 36, n. 2, p. 307– 331, 1998.

HOYT, Lorraine. Collecting private funds for safer public spaces: an empirical examination of the business improvement district concept. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 31, p. 367-380, 2004.

HOYT, Lorraine. From North America to Africa: The BID Model and the Role of Policy Entrepreneurs. *In*: MORÇÖL, Göktug et al. **Business Improvement Districts: Research, Theories and Controversies**. Nova Iorque: Taylor and Francis, 2008.

HOYT, Lorraine. Importing Ideas: The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy, **International Journal of Public Administration**, v. 29, p. 221-243, 2006.

HOYT, Lorraine; GOPAL-AGGE, Devika. The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates. **Geography Compass**, v.1, n. 4, p. 946-958, 2007. Disponível em: <https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1749-8198.2007.00041.x>. Acesso em: 05 abr. 2021.

HU, Winnie. Property Owners Spend on Quality of Life (But Is That Fair?). **The New York Times**, Nova Iorque, 13 mar. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/03/13/nyregion/nyc-business-improvement-districts.html>. Acesso em: 15 jan 2023.

HUEY, Laura; ERICSON, Richard; HAGGERTY, Kevin. Policing fantasy city. *In*: COOLEY, Dennis (ed.) **ReImagining Policing in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, p. 140–208, 2005.

IKEJIAKU, Brian. Crime, poverty, political corruption and conflict in Apartheid and post-Apartheid South Africa: The implications on economic development. **African Journal of Political Science and International Relations**, v. 3, n. 10, p. 451-459, 2009.

JOHNSTON, Les. **Policing Britain: Risk, Security and Governance**. Harlow: Longman, 2000.

JOHNSTON, Les. Private policing in context. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 7, p. 175–196, 1999.

- JOHNSTON, Les. Transnational security governance. *In*: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit (Eds.), **Democracy, Society and the Governance of Security**, Reino Unido: Cambridge University Press, 2006.
- JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. **Plural Policing: a comparative perspective**. Londres: Routledge, 2006.
- KATZ, Charles; WEBB; Vincent; SCHAEFER, David. An assessment of the impact of quality-of-life policing on crime and disorder, **Justice Quarterly**, v. 18, n. 4, p. 825-876, 2001.
- KEEPING watch over the Central City. **CCID**, Cidade do Cabo, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/keeping-watch-over-central-city>. Acesso em: 22 nov 2022.
- KELLING, George; WILSON, James. **Broken windows: the police and neighborhood safety**. The Atlantic, Boston, 1982. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Acesso em: 11 jan 2023.
- KEMPA, Michael; STENNING, Phillip; WOOD, Jennifer. Policing Communal Spaces: A Reconfiguration of the “Mass Private Property” Hypothesis. **British Journal of Criminology**, v. 44, n. 4, p. 562–581, 2004.
- KINSEY, Christopher. **Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies**. New York: Routledge, 2006.
- KRAHMANN, Elke. Beck and beyond: selling security in the world risk society. **Review of International Studies**, v. 37, n. 1, p. 349-372, 2011.
- KRAHMANN, Elke. Private Military and Security Companies, Territoriality and the Transformation of Western Security. *In*: GUZZINI, Stefano; NEUMANN, Iver (Eds.). **The diffusion of power in global governance: international political economy meets Foucault**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2012.
- KRAHMANN, Elke. **Security: collective good or commodity?** *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 3, 2008a.
- KRAHMANN, Elke. **The Commodification of Security in the Risk Society**. University of Bristol: Working Paper, 2008b.
- KRETZMANN, Steve. Homeless people win court victory against City of Cape Town. **GroundUp**, Cidade do Cabo, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www.groundup.org.za/article/high-court-extends-order-protecting-homeless-against-city-harassing-bylaws/>. Acesso em: 20 nov. 2022.
- KUDLA, Daniel. Fifty years of Business Improvement Districts: A reappraisal of the dominant perspectives and debates. **Urban Studies Journal**, v. 59, n. 14, p. 1-20, 2022.
- LARNER, Wendy. Neoliberalism? **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 21, p. 509–512, 2003.

LEANDER, Anna; ABRAHAMSEN, Rita. Introduction. *In*: LEANDER, Anna; ABRAHAMSEN, Rita (eds.). **Routledge Handbook of Private Security Studies**. Nova Iorque: Routledge, 2016. p. 1-7. Disponível em: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315850986>. Acesso em: 05 abr. 2021.

LEMANSKI, Charlotte. A new apartheid? The spatial implications of fear of crime in Cape Town, South Africa. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 2, p. 101-112, 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095624780401600201>. Acesso em: 02 dez. 2022.

LESSONS learnt at Securex South Africa 2018 expo. **CCID**, Cidade do Cabo, 13 jun. 2018. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/lessons-learnt-securex-south-africa-2018-expo>. Acesso em: 25 nov 2022.

LIPPERT, Randy. 'Clean and safe' passage: Business Improvement Districts, urban security modes, and knowledge brokers. **European Urban and Regional Studies**, v. 19, n. 2, p. 167-180, 2012.

LOADER, Ian. Consumer culture and the commodification of policing and security. **Sociology**, v. 33, n. 2, p. 373-392, 1999.

LOADER, Ian. Plural policing and democratic governance. **Social & Legal Studies**, v. 9, n. 3, p. 323-345, 2000.

LOADER, Ian; WALKER, Neil. **Civilizing Security**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

LUND, Troye. **Plan to fight Cape Town crime and grime**. IOL, África do Sul, 24 jan 2000. News. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/south-africa/plan-to-fight-cape-town-crime-and-grime-26160>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LUPTON, Deborah. **Risk**, Londres: Routledge, 2013.

MACAULAY, Stewart. Private Government. *In*: LIPSON, Leon; WHEELER, STANTON (eds), **Law and the Social Sciences**, Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1986.

MALLET, William. Managing the post-industrial city: Business improvement districts in the United States. **Area**, v. 26, p. 276-287, 1994.

MALLET, WILLIAM. Private government formation in the DC metropolitan area. **Growth and Change**, v. 24, n. 3, p. 385-415, 1993.

MARKS, Monique; SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Who Should the Police Be? Finding a New Narrative for Community Policing in South Africa. **Police Practice and Research**, v. 10, n. 2, p. 145-155, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15614260802264560>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MARQUARDT, Nadine; FÜLLER, Henning. Spillover of the private city: BIDs as a pivot of social control in downtown Los Angeles. **European Urban and Regional Studies**, v. 19, n. 2, p. 153-166, 2012.

- MCCARTHY, Niall. **Private Security Outnumbers the police in most countries worldwide** (Infographic). Forbes, [s.l.], 31 ago 2017. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/08/31/private-security-outnumbers-the-police-in-most-countries-worldwide-infographic/?sh=5796b4cc210f>. Acesso em: 04 ago 2021.
- MCDONALD, David; SMITH, Laïla. Privatising Cape Town: From Apartheid to Neo-liberalism in the Mother City. **Urban Studies**, v. 41, n. 8, p. 1461–1484, 2004.
- MCFATE, Sean. **The modern mercenary: private armies and what they mean for world order**. Estados Unidos: Oxford University Press, 2014.
- MEEGDENBURG, Hilde van. What the Research on PMSCs Discovered and Neglected: An Appraisal of the Literature. **Contemporary Security Policy**, v. 36, n. 2, p. 321-345, 2015.
- MERRY, Sally. Spatial Governmentality and the New Urban Social Order: Controlling Gender Violence Through Law. **American Anthropologist**, v. 103, n.1, p. 16-29, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/683919>. Acesso em: 02 jan 2023.
- MICHEL, Boris. A global solution to local urban crises? Comparing discourses on business improvement districts in Cape Town and Hamburg. **Urban Geography**, v. 34, n. 7, p. 1011–1030, 2013.
- MIRAFTAB, Faranak. Colonial Present: Legacies of the Past in Contemporary Urban Practices in Cape Town, South Africa. **Journal of Planning History**, v. 11, n. 4, p. 283-307, 2012.
- MIRAFTAB, Faranak. Governing Post Apartheid Spatiality: Implementing City Improvement Districts in Cape Town. **Antipode**, v. 39, n. 4, p. 602-626, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8330.2007.00543.x>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- MOBILE cameras to monitor city. **IOL**, África do Sul, 28 mar. 2012. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/mobile-cameras-to-monitor-city-1265797>. Acesso em: 22 nov. 2022.
- MORÇÖL, Göktub; WOLF, James. Understanding business improvement districts: A new governance framework. **Public Administration Review**, v. 70, n. 6, p. 906–913, 2010.
- MOUNTZ, Alison; CURRAN, Winifred. Policing in drag: Giuliani goes global with the illusion of control. **Geoforum**, v. 40, p. 1033-1040, 2009.
- MUNIZ, Jacqueline. Despolitização da segurança pública e seus riscos. In: SOUZA, Rogério; GRACINO JUNIOR, Paulo (orgs.). **Sociedade em perspectiva: cultura, conflito e identidade**. Rio de Janeiro: Grama Livraria e Editora, 2012.
- NATIONAL GOVERNMENT OF SOUTH AFRICA. Public Entities. **Private Security Industry Regulatory Authority (PSIRA)**. [2023]. Disponível em: <https://nationalgovernment.co.za/units/view/148/private-security-industry-regulatory-authority-psira>. Acesso em 10 out. 2022.

NEOCLEOUS, Mark. Security, Commodity, Fetishism. **Critique: Journal of Socialist Theory**, v. 35, p. 339-355, 2007.

NYC SMALL BUSINESS SERVICES. **Business Improvement Districts**. [2023]. Disponível em: <<https://www.nyc.gov/site/sbs/neighborhoods/bids.page>>. Acesso em: 10 jan 2023.

O'BRIEN, Kevin. Military-Advisory Groups and African Security: Privatized Peacekeeping? **International Peacekeeping**, v. 5, n. 4, p. 78– 105, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 03 ago. 2021.

OSBOURNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**, Nova Iorque: Penguin Press, 1992.

OUR TV and clothes were stolen, say vagrants. **IOL**, África do Sul, 5 mar. 2003. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/south-africa/our-tv-and-clothes-were-stolen-say-vagrants-102475>. Acesso em: 20 nov. 2022.

PAASCHE, Till; YARWOOD, Richard; SIDAWAY, James. Territorial Tactics: The Socio-spatial Significance of Private Policing Strategies in Cape Town. **Urban Studies**, v. 51, n. 8, p. 1559-1575, 2014.

PAOLIELLO, Tomaz Oliveira. **Anatomia de uma Empresa Militar e de Segurança Privada: a empresa DynCorp em perspectiva global**. 2016. 258 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PERCY, Sarah. **Mercenaries: The History of a Norm in International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PERON, Alcides; ALVAREZ, Marcos. O governo da segurança: modelos securitários transnacionais e tecnologias de vigilância na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, v. 114, p. 175-212, 2021.

PEYROUX, Elisabeth. Legitimizing Business Improvement Districts in Johannesburg: a discursive perspective on urban regeneration and policy transfer. **European Urban and Regional Studies**, v. 19, n. 2, p. 181–194, 2012.

PEYROUX, Elisabeth; PÜTZ, Robert; GLASZE, Georg. Business Improvement Districts (BIDs): the internationalization and contextualization of a “travelling concept”. **European Urban and Regional Studies**, v. 19, n.2, p. 111-120, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0969776411420788>. Acesso em: 13 ago. 2021.

PROVOST, Claire. **The Industry of Inequality: why the world is obsessed with private security**. The Guardian, [s.l.], 12 mai. 2017. Inequality. Disponível em: <https://www.theguardian.com/inequality/2017/may/12/industry-of-inequality-why-world-is-obsessed-with-private-security>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SAMARA, Tony. **Cape Town after Apartheid: Crime and Governance in the divided city**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011.

SAMARA, Tony. Order and security in the city: producing race and policing neoliberal spaces in South Africa. **Ethnic and Racial Studies**, v. 33, n. 4, p. 637-655, 2010. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/248995262\\_Order\\_and\\_Security\\_in\\_the\\_City\\_Producing\\_Race\\_and\\_Policing\\_Neoliberal\\_Spaces\\_in\\_South\\_Africa](https://www.researchgate.net/publication/248995262_Order_and_Security_in_the_City_Producing_Race_and_Policing_Neoliberal_Spaces_in_South_Africa). Acesso em: 13 ago. 2021.

SAMARA, Tony. Youth, Crime and Urban Renewal in the Western Cape. **Journal of Southern African Studies**, v. 31, n. 1, p. 209-227, 2005.

SANSCARTIER, Matthew; GACEK, James. Out, Damned Spot: Socio-economic Hygienic Practices of Business Improvement Districts. **Canadian Journal of Urban Research**, v. 25, n. 2, p. 73-85, 2016.

SASSEN, Saskia (ed.). **Global Networks, Linked Cities**, Nova Iorque: Routledge, 2002.

SASSEN, Saskia. **A sociology of globalization**. Londres e Nova Iorque: Norton & Company, 2007.

SCARPELLO, Fabio. Toward the Political Economy of Plural Policing: Taking Stock of a Burgeoning Literature. **International Studies Review**, v. 19, n. 3, p. 1-23, 2016.

SECURITY guards vs. Police officers in South Africa. **Businessstech**. South Africa, 13 mai 2021. Disponível em: <https://businessstech.co.za/news/business/489295/security-guards-vs-police-officers-in-south-africa/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SHAW, Mark. Crime, police and public in transitional societies. **Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa**, v. 49, p. 1-21, 2002.

SHAW, Mark; GASTROW, Peter. Stealing the Show? Crime and Its Impact in Post-Apartheid South Africa. **Daedalus**, v. 130, n. 1, p. 235-258, 2001.

SHEARER, David. Outsourcing War. Why Mercenaries Are a Fact of Warfare. **Foreign Policy**, n. 112, p. 68-81, 1998. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/1998/09/15/outsourcing-war/>. Acesso em: 24 mai. 2021.

SHEARING, Clifford. Nodal Security. **Police Quarterly**, v. 8, n. 1, p. 57-63, 2005.

SHEARING, Clifford. Reflections on the refusal to acknowledge private governments. In: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit (Eds.), **Democracy, Society and the Governance of Security**, Reino Unido: Cambridge University Press, 2006.

SHEARING, Clifford. The relation between public and private policing. **Crime and Justice**, v. 15, p. 399-434, 1992.

SHEARING, Clifford; BERG, Julie. South Africa. In: JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. **Plural Policing: a comparative perspective**. Londres: Routledge, 2006.

SHEARING, Clifford; JOHNSTON, Les. **Governing Security: Explorations of Policing and Justice**, Nova Iorque: Routledge, 2003.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. **Imagining Security**, Devon: Willan Publishing, 2007.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Nodal governance, Democracy and the New 'Denizens'. **Journal of Law and Society**, v. 30, n. 3, p. 400-419, 2003.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Reflections on the Governance of Security, a Normative Inquiry. **Police Practice: An International Journal**, v. 1, n. 4, p. 457-476, 2000.

SHEARING; Clifford; STENNING, Phillip. Modern Private Security: Its Growth and Implications. *In*: TONRY, Michael; NORVAL, Morris (Eds.). **Crime and Justice: An Annual Review of Research**, Chicago: University of Chicago Press, 1981.

SHEARING; Clifford; STENNING, Phillip. **Private Policing**. Michigan: SAGE Publications, 1987.

SHEARING; Clifford; STENNING, Phillip. Private Security: Implications for social control. **Social Problems**, v. 30, n. 5, p. 493-506, 1983.

SILENCE on assault of Cape homeless man. **IOL**, Cape Argus, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://www.iol.co.za/capeargus/news/silence-on-assault-of-cape-homeless-man-31058334>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SINGER, Peter. **Corporate Warriors: The rise of the Privatized Military Industry**. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

SINGH, Anne-Marie. **Policing and Crime Control in Post-Apartheid South Africa**. Inglaterra: Ashgate Publishing, 2008.

SMITH, Doug. Business improvement districts are 'anti-homeless,' new UC Berkeley report says. **Los Angeles Times**, Los Angeles, 18 set. 2018. Disponível em: <https://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-uc-berkeley-bid-report-20180917-story.html>. Acesso em: 15 jan 2023.

SPAT over Cape Town's anti-crime cameras. **IOL**, África do Sul, 21 jul. 2000. Disponível em: <https://www.iol.co.za/news/south-africa/spat-over-cape-towns-anti-crime-cameras-44277>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SPINKS, Charlotte. A new Apartheid? Urban spatiality, (fear of) crime, and segregation in Cape Town, South Africa. **Development Studies Institute Working Paper Series**, n. 01-20, 2001. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.files.ethz.ch/isn/138143/WP20.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

SYMES, Martin; STEEL, Mark. Lessons from America: The role of business improvement districts as an agent of urban regeneration. *The Town Planning Review*, v. 74, n. 3, p. 301–313, 2003.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Regional Office for Southern Africa. **South Africa Country Profile on Drugs and Crime**. África do Sul, 2002. Disponível em: [https://www.unodc.org/pdf/southafrica/country\\_profile\\_southafrica.pdf](https://www.unodc.org/pdf/southafrica/country_profile_southafrica.pdf). Acesso em: 18 out 2022.

VINDEVOGEL, Franck. Private security and urban crime mitigation: a bid for BIDs. **Criminal Justice**, v. 5, n. 3, p. 233-255, 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1466802505055833>. Acesso em: 13 ago. 2021.

WACQUANT, Loïc. Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil. **Punishment and Society**, v. 5, n. 2, p. 197-205, 2003.

WARD, Kevin. Business Improvement Districts: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. **Geography Compass**, v. 1, n. 3, p. 657-672, 2007. Disponível em: <https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1749-8198.2007.00022.x>. Acesso em: 13 ago. 2021.

WARD, Kevin. Policies in Motion', Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30.1, p. 54-75, 2006.

WILLIAMS, Michael. Global security assemblages. Em: ABRAHAMSEN, Rita; LEANDER, Anna (Eds.). **Routledge Handbook of Private Security Studies**. Nova Iorque: Routledge, 2016.

WIMBERLLY, Lilly; PERTSOVSKY, Natalie. Homeless people evicted from disused property in Cape Town city centre. **GroundUp**, Cidade do Cabo, 28 jun. 2017. Disponível em: <https://www.groundup.org.za/article/people-evicted-disused-properties-cape-town-city-centre/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

WOOD, Jennifer. Research and innovation in the field of security: a nodal governance view. In: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit (Eds.), **Democracy, Society and the Governance of Security**, Reino Unido: Cambridge University Press, 2006.

YOU can now contact CCID Safety & Security via WhatsApp. **CCID**, Cidade do Cabo, 15 out. 2018. Disponível em: <https://www.capetownccid.org/news/you-can-now-contact-ccid-safety-security-whatsapp>. Acesso em: 25 nov 2022.

ZEDNER, Lucia. The concept of security: an agenda for comparative analysis. **Legal Studies**, v. 23, n. 1, 2006.

ZUKIN, Sharon. *The Cultures of Cities*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1995.