



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

GABRIEL ANTONIO CABECA PATRIARCA

**A ÂNCORA DA SEGURANÇA PORTUÁRIA:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A REDE DE
SEGURANÇA DO PORTO DE SANTOS**

Londrina
2021

GABRIEL ANTONIO CABECA PATRIARCA

**A ÂNCORA DA SEGURANÇA PORTUÁRIA:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A REDE DE
SEGURANÇA DO PORTO DE SANTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes

Londrina
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Patriarca, Gabriel Antonio Cabeça.

A âncora da segurança portuária : um estudo exploratório sobre a rede de segurança do Porto de Santos / Gabriel Antonio Cabeça Patriarca. - Londrina, 2021.

153 f. : il.

Orientador: Cleber da Silva Lopes.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Porto de Santos - Tese. 2. Rede de Segurança - Tese. 3. Centralidades - Tese. 4. Capitais - Tese. I. Lopes, Cleber da Silva. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. III. Título.

CDU 316

GABRIEL ANTONIO CABECA PATRIARCA

**A ÂNCORA DA SEGURANÇA PORTUÁRIA:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A REDE DE
SEGURANÇA DO PORTO DE SANTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Universidade de Brasília (UNB)

Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro
Universidade de São Paulo (USP)

Londrina, 08 de fevereiro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Cleber da Silva Lopes, que me incentivou a realizar esta pesquisa quando eu tinha muitos receios. Sou profundamente grato por seu apoio, que foi muito além das contribuições à dissertação e aos outros trabalhos que desenvolvi durante os oito anos de minha formação acadêmica. O saldo desse tempo é uma enorme admiração.

Aos membros das bancas de qualificação e defesa, Prof. Arthur Trindade Maranhão Costa e Prof. Leandro Piquet Carneiro, agradeço pelas sugestões, críticas e elogios feitos durante as avaliações do meu trabalho. Estendo o agradecimento ao Prof. Tomaz Paoliello, que debateu um primeiro *working paper* decorrente desta pesquisa.

Aos membros do Laboratório de Estudos sobre Governança da Segurança (LEGS), que discutiram o projeto de pesquisa e vários capítulos desta dissertação. Nossas reuniões foram fundamentais para o modo como o trabalho foi elaborado, desenvolvido e concluído.

Aos profissionais que cederam parte de seu escasso tempo para contribuir com esta pesquisa. Agradeço aos meus interlocutores da Cesportos, Polícias Federal, Civil e Militar, Alfândega da Receita Federal, Capitania dos Portos, Guarda Portuária, terminais portuários, sindicatos da classe empresarial portuária, empresas de consultoria e de segurança privada atuantes no Porto de Santos. Também devo muitos agradecimentos às pessoas que intermediaram contatos para que várias dessas entrevistas fossem possíveis.

À CAPES, pelo financiamento desta pesquisa, incluindo as prorrogações pelos tempos difíceis pelos quais passamos na pandemia.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que compartilharam comigo esses últimos dois anos e me ajudaram das mais diversas maneiras. Aos meus amigos, que estiveram presentes de perto ou de longe: Caio, Guilherme, João, Lina, Amanda, Carla, Anderson, Fabrício, Herbert, Lucas. Ao João, devo um agradecimento especial por visitar o Porto de Santos comigo pela primeira vez, ainda em 2017. À Mari, minha melhor amiga e companheira, por estar comigo em todos os momentos bons e ruins dos últimos dois anos – e por conseguir fazer com que os bons prevalecessem. Estendo o agradecimento aos seus pais, Beto e Sandra, que me acolheram com um estoque de doce de leite aos domingos. Aos meus pais, Claudemir e Grace, devo os maiores agradecimentos por todo o suporte que tive durante o mestrado. Aos familiares que me apoiaram nos últimos anos. À Taynara e ao Paulo, particularmente, devo um agradecimento muito especial por me receberem em Santos várias vezes, o que tornou o trabalho de campo muito mais fácil e prazeroso.

PATRIARCA, Gabriel Antonio Cabeca. **A âncora da segurança portuária**: um estudo exploratório sobre a rede de segurança do Porto de Santos. 2021. 153 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2021.

RESUMO

Os *policing studies* têm sido marcados por debates teóricos e normativos a respeito da posição do Estado nas atividades de segurança, cada vez mais pluralizadas e realizadas por diversos atores públicos e privados. Uma perspectiva teórica e metodológica baseada no conceito de rede tem contribuído empiricamente com esses debates ao analisar as relações entre esses atores, mas ainda há muitas lacunas no conhecimento sobre as redes de segurança, quais atores ocupam posições centrais e por quais motivos. Esta pesquisa contribui para o entendimento dessas questões por meio do estudo de caso da rede de segurança do maior complexo portuário da América Latina, o Porto de Santos. O objetivo é explorar quais são as organizações mais centrais dessa rede, quais recursos ou “capitais” explicam a centralidade que elas adquirem, assim como as tensões e os conflitos subjacentes. Quais são as organizações com maior centralidade na rede de segurança portuária, estabelecendo mais relações, posicionando-se de modo mais próximo das demais ou intermediando um maior número de relações? Quais capitais buscados e mobilizados nas relações dessas organizações influenciam a centralidade que elas ocupam? Quais as fontes das “lutas de poder” que emergem pela busca e mobilização de capitais nas relações entre essas organizações? A pesquisa partiu da hipótese de que a rede de segurança do Porto de Santos é ancorada pelo Estado, com os atores públicos apresentando maior capacidade para mobilizar diferentes tipos de capitais que lhes conferem centralidade e poder dentro da rede, mas que também geram tensões e conflitos nas relações da segurança portuária. As perguntas foram respondidas a partir de dados qualitativos oriundos de entrevistas semiestruturadas em profundidade com 17 gestores das organizações públicas e privadas atuantes na segurança portuária – Cesportos; Polícias Federal, Civil e Militar; Alfândega da Receita Federal; Capitania dos Portos; Guarda Portuária; terminais portuários; empresas de segurança; consultorias; e sindicatos da classe empresarial portuária. Os dados foram analisados quantitativamente por meio de análise de redes sociais e qualitativamente por meio de análise de conteúdo. Os resultados demonstram que as posições centrais da rede de segurança portuária são ocupadas predominantemente por atores públicos como a Cesportos e a Polícia Federal, mas também por atores privados, como a segurança “orgânica” dos terminais portuários. No entanto, o Estado representa a âncora dessa rede, uma vez que a centralidade dos atores privados nas relações da segurança portuária é “dominada” pelos capitais buscados e mobilizados por atores públicos. Subjacente às relações que formam a rede de segurança portuária, tensões e conflitos emergem pela entrada, permanência e saída da rede; lógicas distintas por redes sobrepostas; bem como disputas, reivindicações, críticas e renúncias de capitais.

Palavras-chave: porto de Santos; rede de segurança; centralidade; capital; método misto; análise de redes sociais; análise de conteúdo.

PATRIARCA, Gabriel Antonio Cabeca. **The anchor of port security: an exploratory study on the security network of the Port of Santos.** 2021. 153 p. Dissertation (Master in Sociology) – State University of Londrina, Londrina. 2021.

ABSTRACT

Policing studies have been marked by theoretical and normative debates regarding the state's position in security activities, which are increasingly pluralized and carried out by various public and private actors. A theoretical and methodological perspective based on the network concept has contributed empirically to these debates by analyzing the relationships between these actors, but there are still many gaps in knowledge about security networks, which actors occupy central positions and for what reasons. This research contributes to the understanding of these issues through the case study of the security network of the largest port complex in Latin America, the Port of Santos. The aim is to explore which organizations are most central in this network, which resources or "capitals" explain the centrality they acquire, as well the underlying tensions and conflicts. Which organizations are most central to the port security network, establishing more relationships, positioning themselves closer to the others or intermediating a greater number of relationships? Which capitals sought and mobilized in the relationships of these organizations influence the centrality they occupy? What are the sources of "power struggles" that emerge from the search and mobilization of capitals in the relationships between these organizations? The research started from the hypothesis that the security network of the Port of Santos is anchored by the State, with public actors showing greater capacity to mobilize different types of capital that give them centrality and power within the network, but which also generate tensions and conflicts in port security relationships. The questions were answered based on qualitative data from in-depth semi-structured interviews with 17 managers from public and private organizations working in port security – Cesportos; Federal, Civil and Military Police; Customs; Port Captaincy; Port Guard; port terminals; security companies; consultancies; and unions of the port business class. The data were analyzed quantitatively by social network analysis and qualitatively by content analysis. The results demonstrate that the central positions of the port security network are predominantly occupied by public actors such as Cesportos and the Federal Police, but also by private actors, such as the "in-house" security of port terminals. However, the state represents the anchor of this network, since the centrality of private actors in port security relations is "dominated" by the capitals sought and mobilized by public actors. Underlying the relations that form the port security network, power struggles emerge from network entry, stay and exit; distinct logics by overlapping networks; as well disputes, claims, criticisms and renouncements of capitals.

Keywords: port of Santos; security network; centrality; capital; mixed method; social network analysis; content analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Exemplos de grafos/sociogramas e matrizes	47
Figura 2	Sociograma da rede de segurança do Porto de Santos	67
Figura 3	Sociograma da centralidade de grau da rede de segurança do Porto de Santos	70
Figura 4	Sociograma da rede de segurança do setor público no Porto de Santos	74
Figura 5	Sociograma da rede de segurança do setor privado no Porto de Santos	75
Figura 6	Sociograma da rede de segurança intersetorial do Porto de Santos	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Densidade e grau médio da rede de segurança portuária.....	68
Tabela 2	Centralidades de grau, intermediação e proximidade na rede total	71
Tabela 3	Medidas de centralidade da rede de segurança do setor público	73
Tabela 4	Medidas de centralidade da rede de segurança do setor privado	75
Tabela 5	Medidas de centralidade da rede de segurança intersetorial	77
Tabela 6	Medidas de centralização da rede de segurança do Porto de Santos	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
COV	Central de Operações e Vigilância
ISPS	Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias
CESPORTOS	Comissão Estadual de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CONPORTOS	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CCP	Container Control Programme
CSI	Container Security Initiative
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
SOLAS	Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar
CBP	Customs and Border Protection
CTPT	Customs Trade Partnership Against Terrorism
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IMB	International Maritime Bureau
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
NEPOM	Núcleo Especial de Polícia Marítima
OEA	Operador Econômico Autorizado
ONU	Organização das Nações Unidas
IMO	Organização Marítima Internacional
OMA	Organização Mundial de Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organização de Segurança
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obra
PCC	Primeiro Comando da Capital
PRESP	Plano de Reação Estratégica do Porto de Santos
PNSPP	Plano Nacional de Segurança Pública Portuária
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

ROIP	Relatório de Ocorrência de Ilícitos Penais
SPA	Santos Port Authority
SEP	Secretaria Especial de Portos
SSP	Supervisor de Segurança Portuária
TUP	Terminal de Uso Privado
TASEDA	Termo de Apreensão de Substâncias e Drogas Afins
TPA	Trabalhador Portuário Avulso
TAPA	Transported Asset Protection Association
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 PLURALIZANDO O POLICIAMENTO	16
1.1 GOVERNANÇA NODAL.....	18
1.2 PLURALISMO ANCORADO	22
1.3 REDES DE SEGURANÇA	28
2 SEGURANÇA PORTUÁRIA	34
2.1 RISCOS E AMEAÇAS	35
2.2 PATROCINADORES E PROVEDORES	40
2.3 COLABORAÇÕES E CONFLITOS	44
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	47
3.1 REDES, NÓS E LAÇOS	49
3.2 MÉTODO MISTO	51
3.3 COLETA.....	53
3.4 ANÁLISE.....	54
3.5 LIMITAÇÕES: “NÃO ACHE QUE VOCÊ NÃO FOI INVESTIGADO”	56
4 A REDE DE SEGURANÇA DO PORTO DE SANTOS	59
4.1 O PORTO E SEUS “NÓS”	60
4.2 CENTRALIDADES	66
4.3 CAPITAIS	80
4.3.1 Jurisdições E Competências	81
4.3.2 Comissões, Associações E Grupos.....	86
4.3.3 Recursos Materiais E Financeiros	92
4.3.4 Informações E Conhecimentos.....	97
4.3.5 Reconhecimento E Legitimidade	103
5 LUTAS DE PODER	108
5.1 ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA	109
5.2 REDES SOBREPOSTAS E LÓGICAS DISTINTAS	116

5.3	DISPUTAS	123
5.4	REIVINDICAÇÕES	127
5.5	CRÍTICAS	132
5.6	RENÚNCIAS	137
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144
	APÊNDICES.....	153
	APÊNDICE A Carta de Apresentação do Pesquisador	154
	APÊNDICE B Carta de Apresentação da Pesquisa e Solicitação de Entrevista	155
	APÊNDICE C Roteiro de Entrevista.....	156

INTRODUÇÃO

Os *policing studies* passaram por importantes revisões nas últimas décadas. Até os anos 1980, esse campo de estudos refletiu uma noção comum na teoria sociológica, que considera o monopólio estatal do uso legítimo da força como parte do arranjo institucional das democracias liberais. Implícita ou explicitamente, a atividade do policiamento foi associada à instituição da polícia, que exerceria aquele monopólio em nome do Estado (BITTNER, 1970; LOADER; WALKER, 2001). Desde então, porém, muitos países assistiram à “pluralização” do policiamento, com a entrada de diversos atores não estatais nessa atividade até então centralizada nas polícias (JOHNSTON; SHEARING, 2003). Um dos fenômenos mais relevantes desse processo foi a expansão do setor de segurança privada, cujo contingente hoje supera o número de policiais em muitas forças públicas ao redor do globo (FLORQUIN, 2011). Diante da pluralização do policiamento nos contextos norte-americano e britânico, particularmente, novas perspectivas teóricas gradualmente consolidaram uma literatura internacional sobre o “policiamento plural” (WHITE; 2011; SCARPELLO, 2016) – inclusive institucionalmente, com a criação da rede *Everyday Political Economy of Plural Policing*.¹ Contudo, os *policing studies* seguem marcados por debates teóricos e normativos a respeito da posição do Estado e das polícias no policiamento, sobre como conceitualizar essa posição e qual ela deveria ser (SHEARING, 2006; LOADER; WALKER, 2006).

Essas divergências emergem a despeito de alguns pontos consensuais entre as novas perspectivas teóricas. Reconhecendo a importância das relações que conectam os atores envolvidos no policiamento, por exemplo, o conceito de rede tornou-se comum nos *policing studies*, usado como metáfora para caracterizar os arranjos formados entre os atores relacionados (NØKLEBERG, 2016; WHELAN, 2017) – “levando a interpretações variadas do que é uma rede, quais são suas propriedades, o que ela faz ou até o que deveria estar fazendo” (DUPONT, 2006a, p. 165, **tradução nossa**).² De fato, esse caráter relacional do policiamento constituiu o ponto de partida para uma perspectiva que tem buscado contribuir empiricamente com os *policing studies* por meio de teorias e métodos baseados no conceito de rede. Para além dos usos metafóricos, portanto, pesquisas empíricas sobre redes de segurança iluminariam as principais questões daqueles debates, incluindo quais atores ocupam posições centrais nessas redes e por quê (NØKLEBERG, 2020). Essa perspectiva é composta

¹ Disponível em: <<https://essl.leeds.ac.uk/everyday-political-economy-plural-policing>> Acessado em 21/07/2020.

² “(...) leading to various interpretations of what a network is, what its properties are, and what it does or even what it ought to be doing”.

por uma adaptação da teoria bourdieusiana dos campos e seu conceito de capital, voltada à análise das dinâmicas relacionais entre os atores, e pela análise de redes sociais, técnica proposta para mapear a estrutura formada por essas relações (DUPONT, 2004; 2006b; WHELAN; DUPONT, 2017).

Até o momento, porém, essa literatura sobre redes de segurança continua repleta de lacunas. Em um balanço recentemente publicado, Whelan e Dupont (2017) apontaram a carência de estudos sobre como as propriedades “relacionais” e “estruturais” das redes de segurança são articuladas na prática – respectivamente, uma dimensão qualitativa que envolve normas, valores e outras características das relações, por um lado; e uma dimensão quantitativa da estrutura formada por tais relações, em termos de composição, densidade e centralidade, por outro. Com efeito, a teoria e o método que compõem a perspectiva das redes de segurança ainda não foram integrados, sendo usados de modo independente um do outro, como se depreende dos trabalhos de Dupont (2006a; 2006b), um de seus maiores expoentes. Conseqüentemente, ainda pouco se sabe sobre a influência dos recursos ou “capitais” nas relações entre os atores, na forma como as redes de segurança se estruturam e nas posições que os atores ocupam em seu interior. A análise dessas redes em diferentes contextos é um segundo tópico na agenda de pesquisa proposta por Whelan e Dupont (2017), que identificam uma concentração das pesquisas empíricas no contexto norte-americano.

Esta pesquisa busca preencher essas lacunas e contribuir com os *policing studies* a partir da realidade brasileira, por meio do estudo de caso da rede de segurança do maior complexo portuário do país e da região latino-americana, o Porto de Santos. O objetivo da pesquisa foi explorar quais são as organizações mais centrais dessa rede, o que explica a centralidade que elas adquirem nas relações, assim como as tensões e os conflitos subjacentes na rede de segurança portuária. Quais organizações possuem maior centralidade na rede de segurança que atua no Porto de Santos, relacionando-se diretamente com mais atores, posicionando-se de modo mais próximo dos demais ou intermediando mais relações? Quais recursos ou “capitais” levam às relações entre as organizações responsáveis pela segurança portuária e influenciam a maior centralidade de determinadas organizações? Quais as fontes das “lutas de poder” que emergem pela busca e mobilização de capitais nas relações entre esses atores? Para responder essas perguntas, a pesquisa foi realizada a partir de métodos mistos baseados na integração de técnicas analíticas, aplicadas a dados qualitativos coletados por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade com 17 gestores e ex-gestores das organizações que realizam atividades de segurança no porto – Cesportos, Polícia Federal,

Civil e Militar, Alfândega da Receita Federal, Capitania dos Portos, Guarda Portuária, terminais portuários, empresas de segurança, consultorias e sindicatos. Os dados foram analisados quantitativamente por meio de análise de redes sociais e qualitativamente por meio de análise de conteúdo. A pesquisa partiu da hipótese de que a rede de segurança do Porto de Santos é ancorada pelo Estado, com os atores estatais apresentando maior capacidade de mobilização de diferentes tipos de capitais que lhes conferem centralidade e poder na rede, mas que também geram tensões e conflitos nas relações da segurança portuária.

Na literatura internacional, os portos são referências comuns em estudos sobre a criminalidade transnacional e têm sido apontados como casos enriquecedores para os debates contemporâneos dos *policing studies*, uma vez que a segurança portuária envolve diversos atores públicos e privados, relacionados formal ou informalmente (ESKI, 2011; BREWER, 2014; NØKLEBERG, 2020; SERGI, 2020). Os portos brasileiros refletem essa riqueza para as pesquisas empíricas, mas ainda não foram considerados academicamente pelos cientistas sociais. Com alguns dos maiores e mais importantes portos da América Latina, o Brasil é um dos principais entrepostos da cocaína produzida na região e destinada à África, Ásia e Oceania, além da Europa, sobretudo por vias marítimas (UNODC, 2019). Apenas recentemente, porém, obras acadêmicas e jornalísticas reconheceram a importância dos portos para o tráfico internacional de drogas e outras dinâmicas criminais no Brasil – por exemplo, para a internacionalização do Primeiro Comando da Capital (PCC) e como fonte de conflitos com facções rivais no interior do país (ABREU, 2018; FELTRAN, 2018; MANSO; DIAS, 2018). Apesar desse reconhecimento, os portos seguem praticamente ignorados pelos cientistas sociais dedicados ao estudo da criminalidade e da segurança. Segundo Cohen (2019), entre as razões para essa carência de pesquisas estão a falta de dados públicos e o “pouco ou nenhum acesso” concedido pelas autoridades aos pesquisadores. Portanto, esta pesquisa dá um primeiro passo para iluminar a segurança portuária, investigando a rede de segurança do maior complexo portuário do país e da América Latina.

As perspectivas teóricas, os problemas de pesquisa e os achados empíricos dos *policing studies* a respeito do processo de pluralização do policiamento também são praticamente desconhecidos entre os cientistas sociais brasileiros (LOPES, 2013). A produção acadêmica nacional sobre policiamento segue largamente concentrada nas polícias (MUNIZ; CARUSO; FREITAS, 2018). No entanto, os processos que instigaram a literatura internacional também são uma realidade brasileira. Ainda nos anos 1990, autores como Paixão (1991) e Musumeci (1998) chamaram atenção à carência de estudos sobre os “novos”

dilemas postos pela expansão da segurança privada no Brasil. Desde então, vários pesquisadores iluminaram as características desse setor, mas ainda pouco se sabe a respeito das propriedades e implicações do policiamento como uma atividade realizada por atores públicos e privados relacionados (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010). Entre as poucas pesquisas que se propuseram a analisar relações e redes, ainda que com usos metafóricos do conceito, o foco esteve nas relações entre atores específicos, como polícia e segurança privada (ZANETIC, 2010), ou em redes de políticas de segurança pública entre atores estatais (COSTA, 2018). Apesar de suas valiosas contribuições, essas pesquisas não incluíram a totalidade de atores, públicos e privados, tampouco de relações, formais e informais, envolvidas no policiamento de determinado contexto.

A dissertação está organizada em cinco capítulos e considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico da pesquisa, concentrando-se em três principais perspectivas estabelecidas diante da pluralização do policiamento nos contextos norte-americano e britânico – a governança nodal, o pluralismo ancorado e as redes de segurança. O segundo capítulo contextualiza essa pluralização e outras características da segurança portuária, considerando que os portos exemplificam muitas transformações recentes no policiamento, incluindo propostas e práticas de redes de segurança que visam proteger, garantir e filtrar os fluxos que atravessam esses espaços. O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa, tais como as definições de nós, relações e redes, as especificidades do método misto e as técnicas de coleta e análise de dados. O quarto capítulo mapeia as relações que formam a rede de segurança do Porto de Santos, identificando os atores que ocupam posições centrais na rede e explorando os capitais buscados e mobilizados nas relações desses atores. O quinto capítulo complementa esse mapeamento da rede de segurança portuária ao relativizar seu viés positivo, explorando tensões, conflitos e “lutas de poder” subjacentes às relações da rede. Por fim, as considerações finais resumizam os principais resultados quantitativos e qualitativos da pesquisa.

1 PLURALIZANDO O POLÍCIAMENTO

Na clássica conferência sobre “A política como vocação”, proferida em janeiro de 1919 na Universidade de Munique, Weber (1982) questionou-se sobre o significado de uma associação política e de um Estado. Para o autor, uma definição sociológica do Estado moderno ou de qualquer associação política não poderia considerar os seus fins, uma vez que não há qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado em suas mãos ou que tenha sido sempre exclusiva dessas associações. Ao contrário, uma definição sociológica deveria considerar o meio específico e peculiar às associações políticas: o uso da força física. Ainda que este também tenha sido um meio comum no passado, as relações entre o uso da força e o Estado moderno são particularmente íntimas. Em sua clássica definição:

o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, *o monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um determinado território. Note-se que “território” é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência (WEBER, 1982, p. 98).

Essa definição weberiana de Estado e as demais respostas do autor às questões norteadoras da conferência tiveram muita influência nos *policing studies*. Segundo Loader e Walker (2001), a noção do monopólio da violência e do uso legítimo da força constitui um dos principais fundamentos da associação entre policiamento e Estado, geralmente considerada como central para os arranjos institucionais das democracias modernas. Contudo, os autores identificam duas versões relativamente distintas na definição weberiana de Estado, com implicações para o modo como se entende a sua associação com o policiamento. “A versão *forte* do argumento sustenta que apenas o Estado tem o direito de entregar violência legítima; uma variante *fraca* vê o Estado como o único regulador dessa violência” (LOADER; WALKER, 2001, p. 12, **tradução nossa**).³ Essas versões refletem duas perspectivas sobre o policiamento, predominantes em diferentes momentos do século XX, distinguidas por Shearing (1992) em perspectiva estadocêntrica e *laissez-faire*.

A perspectiva estadocêntrica do policiamento e a versão forte da definição weberiana remontam à própria constituição de um policiamento público a partir da criação da Polícia Metropolitana de Londres, a chamada Nova Polícia, em 1829. Até então, durante o século XVIII e meados do século XIX, muitas atividades de controle do crime no mundo anglo-

³ “The *strong* version of the argument holds that only the state has the right to deliver legitimate violence; a *weaker* variant views the state as the sole regulator of such violence.”

saxão eram responsabilidades privadas e realizadas por indivíduos, grupos e comunidades, voluntária ou comercialmente (SPITZER; SCULL, 1977; ZEDNER, 2006). A criação da nova polícia é considerada como uma virada simbólica da transferência dessa responsabilidade para o Estado. Nessa perspectiva, o policiamento privado foi tomado como mero precursor do policiamento público, fadado a desaparecer diante da expansão das polícias – mantido unicamente nos limites da esfera privada como forma de proteção do indivíduo e de limitação do próprio poder estatal (SHEARING, 1992). Segundo Loader e Walker (2001), essa versão foi mobilizada para explicar e justificar a reivindicação da polícia ao direito exclusivo de uso legítimo da força, fundamentando influentes considerações acadêmicas sobre o que atribui coerência e unidade às diversas funções da polícia. Assim, grande parte das considerações sociológicas sobre a polícia assumiram, explícita ou implicitamente, que a instituição exerce o monopólio do uso legítimo da força em nome do Estado (NEWBURN, 2001).

O modelo britânico de polícia foi difundido e adaptado para países como Estados Unidos e Canadá, conformando um tipo propriamente anglo-americano (MANNING, 2005). Contudo, a expansão desse tipo de policiamento público não foi acompanhada pelo desaparecimento do policiamento privado, sobretudo em sua oferta comercial. Mesmo no contexto britânico, como Jones e Newburn (2002) enfatizam, uma indústria de segurança privada caminhava ao lado da nova polícia e tornou-se ainda mais importante justamente durante a chamada “era dourada” do policiamento público, nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Mais como promessa do que realidade, o monopólio da polícia remetia sobretudo ao seu predomínio simbólico sobre o policiamento (NEWBURN, 2001; JONES; NEWBURN, 2002; ZEDNER, 2006). Na conhecida elaboração de Garland (1996), a ideia de um Estado soberano capaz de controlar o crime no interior do território – e de uma polícia que monopolize essa função – representa um dos mitos fundacionais das sociedades modernas. Um dos principais reflexos dessa mitologia, cada vez mais reconhecida como tal, são as chamadas estratégias de responsabilização, com o Estado governando o controle do crime indiretamente, “à distância”, ao delegar funções de segurança a atores privados.

A perspectiva *laissez-faire* e a versão fraca da definição weberiana remontam justamente aos esforços de racionalização do setor público sob o neoliberalismo, incluindo tais estratégias de responsabilização. Na década de 1970, pesquisas governamentais nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha trouxeram esses esforços ao policiamento, refletindo principalmente a expansão do setor de segurança privada. Nos Estados Unidos, pesquisas comissionadas pelo Departamento de Justiça promoveram a segurança privada como um

“parceiro júnior” desempenhando tarefas complementares ou suplementares às polícias – seu “parceiro sênior” –, abrindo caminho para parcerias entre os setores público e privado. Definindo a segurança privada como uma indústria fornecendo um serviço, o policiamento foi tratado como uma *commodity* fornecida pelos setores público e privado, trazendo a eficiência na prestação desse serviço ao primeiro plano (SHEARING, 1992). Segundo Manning (2005), a influência do gerencialismo pode ter sido ainda maior no policiamento britânico. Seguindo os esforços de racionalização do setor público nos anos 1970, a metáfora naval de um Estado que “dirige” o barco, coordenando um conjunto de subalternos que “remam”, foi rapidamente adotada como o equilíbrio ideal de intervencionismo e *laissez-faire*. Essa metáfora é parte de um conjunto de ideias associadas ao neoliberalismo - tanto por seus defensores quanto por seus críticos. Essa perspectiva considera que os Estados agora “governam à distância” por meio de processos de “responsabilização”, tornando-se “Estados regulatórios”, muito mais “meta” reguladores do que reguladores diretos (SHEARING, 2006; SHEARING; WOOD, 2003a). Segundo Loader e Walker (2001), a versão fraca da definição weberiana reconhece essa pluralização do policiamento, considerando os diversos mecanismos mobilizados pelo Estado para delimitar e controlar o uso legítimo da força por outros atores.

A passagem de uma perspectiva estadocêntrica para outra *laissez-faire* representou o primeiro passo do que viriam a se constituir como perspectivas teóricas explícitas e definidas diante da pluralização do policiamento. A expansão do setor de segurança privada foi a força motriz por trás de perspectivas que emergiram nos *policing studies*, refletindo essa pluralização em países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, tais como a governança nodal, o pluralismo ancorado e as redes de segurança – ainda praticamente desconhecidas entre os cientistas sociais brasileiros, que ainda não incorporaram as perguntas, os conceitos e as evidências dessa literatura internacional (LOPES, 2013).

1.1 GOVERNANÇA NODAL

A governança nodal é descrita como “a primeira tentativa explícita de conceituar o cada vez mais pluralizado setor de segurança doméstica” (WHITE, 2011, p. 91, **tradução nossa**)⁴, “o primeiro salto quântico na conceituação do policiamento plural” (SCARPELLO, 2016, p. 4, **tradução nossa**)⁵. Inicialmente denominada por Shearing (1992) como perspectiva pluralista, em contraposição às perspectivas estadocêntrica e *laissez-faire*, os contornos da

⁴ “the first explicit attempt to conceptualize the increasingly pluralized domestic security sector”.

⁵ “the first quantum leap in the conceptualization of plural policing”.

governança nodal como uma abordagem teórica explícita foram estabelecidos em meados dos anos 2000, embora suas bases remontem ao início dos anos 1980, em trabalhos com foco na América do Norte.

Os trabalhos que estabeleceram as bases da governança nodal discutiram a relação entre a segurança privada e as chamadas “propriedades privadas de massa”, espaços de propriedade privada controlados por interesses corporativos, mas abertos ao público e de uso coletivo – que, no Brasil, foram popularizadas sob o termo de Caldeira (2000), como “enclaves fortificados”. Segundo Shearing e Stenning (1981; 1983), mudanças nas relações de propriedade em direção às propriedades privadas de massa foram historicamente acompanhadas pelo policiamento privado desses espaços, caso dos shoppings centers, condomínios residenciais e outros complexos industriais, comerciais e de lazer que caracterizam o contexto urbano norte-americano desde os anos 1950. Diante de partes cada vez maiores da vida pública localizadas no interior de propriedades privadas, esferas tradicionalmente controladas pelo Estado, por meio das polícias, passaram ao controle corporativo realizado por meio da segurança privada. Assim, a disseminação de propriedades privadas de massa trouxe também uma expansão da capacidade de atores não estatais para estabelecer e aplicar regras próprias (KEMPA; STENNING; WOOD, 2004).

Essas regras estabelecem uma ordem social simultaneamente mais ampla e mais limitada do que aquela estabelecida pelo Estado. Ela é mais ampla porque define os desvios em termos instrumentais, incluindo ameaças aos interesses e objetivos corporativos que não necessariamente constituam desvios legais, mas é mais limitada justamente porque não inclui desvios legais que não sejam considerados como ameaças aos interesses e objetivos corporativos. Assim, enquanto as polícias atuam no contexto do sistema de justiça criminal, a segurança privada atua no contexto de “sistemas privados de justiça”, ou de “justiça corporativa”, compreendendo procedimentos informais de resolução de disputas que trazem um conjunto radicalmente diferente de suposições, objetivos, processos e resultados (SHEARING; STENNING, 1981; 1983; STENNING; SHEARING, 1984). Nesse sentido, Bayley e Shearing (2001) sustentaram que uma das principais características das transformações no policiamento é a separação entre os atores responsáveis por “patrocinar” ou “direcionar”, por um lado, e “prover” ou “realizar”, por outro. Inicialmente, como defendido pela perspectiva estadocêntrica, o Estado era o ator responsável por definir os objetivos do policiamento e patrocinar as atividades em prol desses objetivos, realizadas pela própria polícia; posteriormente, com a perspectiva *laissez-faire*, o Estado continuou definindo

tais objetivos, mas transferiu a provisão dessas atividades para os outros atores, como as empresas de segurança privada. Contudo, na perspectiva da governança nodal, tanto os atores que patrocinam quanto os que proveem podem ser públicos ou privados, incluindo atores privados que definem seus próprios objetivos e patrocinam atividades de policiamento.

Por isso, como Bayley e Shearing (2001) enfatizam, essas transformações envolvem mais do que o termo privatização pressupõe. Na explicação de Shearing e Wood (2003a; 2003b), políticas governamentais de privatização e outras iniciativas que buscam devolver funções e serviços públicos para a sociedade são responsáveis por apenas uma parte desse fenômeno. Embora essas transformações tenham ocorrido a partir dos *frameworks* legais baseados na distinção entre público e privado e nas leis que a constituem e a sustentam, especialmente nos direitos de propriedade e contratual, grande parte não foi planejada ou antecipada. Essas transformações indicam algo distinto do “estado regulatório” ou do “governo à distância” porque não foram apenas os atores que “remam” o barco que se diversificaram, mas também os que o “dirigem”. Na verdade, elas indicam a ampliação das atividades de agências não estatais e a emergência de novas formas de atividades governamentais fora do Estado. O que elas refletem é um aumento da autoridade de entidades corporativas e comunitárias que emergiram como auspícios de governança, a importância cada vez maior dos “governos privados”, definidos por Shearing (2006, p. 11, **tradução nossa**) como “entidades não estatais que operam não apenas como provedoras de governança em nome de agências estatais, mas como auspícios de governança em si mesmas”.⁶

Os conceitos já existentes nos *policing studies* foram considerados inadequados para entender esse fenômeno (BAYLEY; SHEARING, 2001). Shearing e Wood (2003b) ressaltam que o termo “governo privado” não faz sentido em uma perspectiva estadocêntrica, de origem hobbesiana e weberiana, que considera a existência de uma esfera pública que constitui a esfera dos governantes e de uma esfera privada que constitui a esfera dos governados – ele é um oxímoro, uma vez que todo governo é entendido como público, por definição. Assim, a associação entre polícia e policiamento, a distinção entre público e privado e outros pressupostos dessa perspectiva fazem com que ela não apenas atrapalhe nossa compreensão e capacidade explicativa sobre as transformações que estão ocorrendo na governança da segurança, mas também dificulte nossa capacidade de moldar e regular essas transformações, limitando nosso pensamento normativo (JOHNSTON; SHEARING, 2003; SHEARING; WOOD, 2003b; SHEARING; 2006). Nas palavras de Burris, Drahos e Shearing (2005, p. 32,

⁶ “non-state entities that operate not simply as providers of governance on behalf of state agencies but as auspices of governance in their own right”.

tradução nossa), “[n]os apegamos aos modelos antigos, trabalhando cada vez mais para encaixar os fenômenos que observamos nas formas do passado.”⁷

Diante desse cenário, os contornos da governança nodal foram gradualmente estabelecidos. A perspectiva teórica da governança nodal considera cada entidade governativa como um “nó” – seja ele estatal ou não estatal, auspício ou provedor de segurança. Shearing (2006) ressalta que essa abordagem se alinha com a ideia foucaultiana de que o poder provém de todos os lugares, de modo que os nós sempre serão governantes e governados em potencial. Assim, as características dessa governança, tais como quem governa, como governa e quais as relações estabelecidas entre as diversas entidades governativas estatais e não estatais são questões que não devem ser decididas a priori com base em conceitos hobbesianos e weberianos herdados do passado, devem ser questões empiricamente abertas respondidas por meio de pesquisas em contextos específicos (SHEARING; WOOD, 2013b; HOLLEY; SHEARING, 2017). Como Bayley e Shearing (2001) ressaltam, deixar de priorizar conceitualmente os nós estatais não impede que eles sejam empiricamente mais importantes em certos momentos e lugares, mas exige que sejam utilizados conceitos que não assumem nenhum conjunto particular de agências, espaços e práticas. Portanto, diante da pluralização do policiamento, “é uma questão em aberto se os governos são mesmo os principais provedores” (BAYLEY; SHEARING, 2001, p. 1, **tradução nossa**).⁸

Para essas pesquisas empíricas, Johnston e Shearing (2003) estabeleceram um *framework* teórico baseado em oito dimensões da governança da segurança, resumidas por diversos autores como as mentalidades, tecnologias, recursos e instituições que definem os nós (BURRIS; DRAHOS; SHEARING, 2005; MARTIN, 2013). A mentalidade de um nó reflete seu pensamento sobre as questões que governa. Ela estabelece os termos a partir dos quais segurança, insegurança, ordem e desordem, por exemplo, são concebidos e traduzidos em ações, moldando o comportamento do nó. Exemplos incluem as mentalidades punitiva, restaurativa, de gestão de riscos e redução de danos. As mentalidades influenciam profundamente os outros aspectos, sobretudo as tecnologias, que representam os métodos, as estratégias e as táticas utilizadas pelo nó. Vigilância, patrulhamento, ameaça ou uso da força, ameaça ou aplicação de punições, bem como diversas ferramentas legais, físicas, pessoais e simbólicas são tecnologias mobilizadas na governança da segurança. As tecnologias são implementadas de acordo com os recursos disponíveis ao nó, entendidos de modo amplo como diversos tipos de capital. Mensuradas em termos de sua efetividade, as próprias

⁷ “We cling to the old models, working ever harder to fit the phenomena we observe into the forms of the past.”

⁸ “(...) it is an open question as to whether governments are even the primary providers.”

mentalidades e tecnologias de um nó podem ser entendidas como recursos, assim como o número e a força de suas relações e os recursos econômicos disponíveis à sua atuação. Por fim, as instituições assumem formas diversas, representando uma estrutura que permite ao nó mobilizar mentalidades, tecnologias e recursos ao longo do tempo, a despeito de sua constituição formal ou legal.

Os espaços de governança contemplados nessa definição são bastante diversos. Enquanto a governança corporativa associada às propriedades privadas de massa recebeu muita atenção desde os trabalhos que estabeleceram as bases da governança nodal, a própria adoção do termo governança pretendia substituir outros termos que pressupunham uma primazia do “social”, cada vez mais desafiada pela predominância da “comunidade” como racionalidade governativa (JOHNSTON; SHEARING, 2003). Assim, além da governança corporativa, a governança comunal também foi situada no centro das atenções da governança nodal (SHEARING; WOOD, 2003a, 2003b). De fato, Kempa, Stenning e Wood (2004) reconfiguraram a hipótese das propriedades privadas de massa, relacionando o policiamento privado aos chamados “espaços comunais” – compreendidos em um *continuum* de propriedades privadas ou públicas de uso coletivo, mais ou menos abertos ao público e sob controle estatal e/ou não estatal, dos quais as propriedades privadas de massa são apenas um tipo. Segundo os autores, espaços legalmente definidos como propriedades estatais e abertos a todo o público, por exemplo, também têm sido cada vez mais policiados privadamente, com atores não estatais estabelecendo e aplicando regras próprias, nem sempre alinhadas com aquelas estipuladas pelo Estado – que representa apenas mais um nó entre tantos outros.

1.2 PLURALISMO ANCORADO

Os esforços de racionalização e outras iniciativas de gerencialismo tiveram um impacto ainda maior no policiamento britânico, adotadas em diretivas do *Home Office* que definem o policiamento como um serviço orientado a consumidores, avaliado por meio de indicadores de performance e outros objetivos que influenciam seu orçamento (MANNING, 2005). A origem do pluralismo ancorado está em trabalhos que criticaram relatórios governamentais e outras diretivas nesse contexto. Walker (1996) direcionou suas críticas ao *Home Office Review of Police Core and Ancillary Tasks*, enquanto Loader (1997b) criticou o *Independent Committee of Inquiry into the Role and Responsibilities of the Police*.

Posteriormente, esses autores uniram esforços no que gradualmente foi se delineando como a perspectiva do pluralismo ancorado.

A crítica de Walker (1996) direcionou-se à omissão da dimensão simbólica do policiamento pelo *Home Office Review*. Embora essa dimensão seja frequentemente considerada em termos instrumentais, o autor sustenta que policiamento também pode ser considerado como uma categoria cultural. Enquanto prática social estritamente associada com a moralidade e com o poder, o policiamento influencia um conjunto de significados sociais por meio de suas instituições, ações e retórica, pressupondo, reforçando ou modificando concepções sobre a autoridade, sobre os indivíduos e sobre as relações sociais. Nos termos de Loader (1997a) e Loader e Mulcahy (2001a; 2001b), essa relação entre policiamento e cultura se consolida no poder do “pronunciamento legítimo” ou da “nomeação legítima” da polícia, uma capacidade para nomear, diagnosticar e classificar indivíduos e problemas sociais. Por esses motivos, Loader (1997a) sustenta que as transformações no policiamento britânico se inserem em um contexto em que a polícia continua ocupando um espaço proeminente em diversos sentidos, com os sentimentos populares associando polícia, ordem e segurança de modo profundamente afetivo e ligado à própria identidade nacional. Entre as manifestações dessa proeminência – inclusive na cultura popular, incorporada no personagem George Dixon, típico policial da série televisiva *Dixon of Dock Green* – estão as contínuas demandas populares por uma presença mais visível da polícia.

Uma das premissas do *Independent Committee* era a de que essa demanda poderia e deveria ser saciada, inclusive como resposta à expansão da segurança privada no contexto britânico. Contudo, de acordo com a crítica de Loader (1997b), há boas razões para sustentar que essa demanda é insaciável, incluindo o fato de que uma presença visível da polícia serve como um lembrete rotineiro da desordem e da insegurança que ela precisa controlar. Consequentemente, a resposta passaria por como dissolver essa demanda, exigindo uma reflexão mais fundamental sobre o próprio significado da segurança, compreendida pelo autor como “um estado de coisas compartilhado, gerado coletivamente” (LOADER, 1997b, p. 155, **tradução nossa**):

Ela surge, mais fundamentalmente, de uma base geral de bem-estar econômico e social, um sentimento de pertencer ou ser ‘parte da’ sociedade de maneiras que suscitam confiança no futuro. Segurança também é uma questão de confiança, tanto nas instituições sociais como nas relações intersubjetivas. Ela está, portanto, intimamente conectada com a qualidade da associação humana; referindo-se ao grau de coesão social, à ‘densidade’ do vínculo social. Segurança, em suma, depende e é produto de um conjunto de relações sociais ricamente texturizado e inclusivo. Uma vez concebida desta forma, torna-se possível ver a segurança privada como uma

contradição em termos, uma maneira oximorônica de pensar e fornecer segurança pessoal e comunitária. Se a segurança é sempre ‘social’ em algum sentido profundo, então as tentativas de coletividades ou indivíduos dentro delas para comprar segurança no mercado, ou para obtê-la recuando para trás de um ‘recinto defendido’, estão fadadas ao fracasso. A promessa que tais movimentos mantêm é ilusória; eles são um pedaço de mágica social (LOADER; 1997b, p. 155-156, **tradução nossa**).⁹

Assim, enquanto Shearing e Wood (2003b) estabeleciam os contornos da governança nodal criticando as perspectivas estadocêntricas que consideram a ideia de governo privado como um oximoro porque todo governo seria público, a própria ideia de segurança privada foi considerada por Loader (1997b) como “uma maneira oximorônica” de abordar o tema, uma vez que a segurança é um estado de coisas irredutivelmente social. De fato, compreendendo a segurança nesses termos, Loader (1997b) elencou diversas questões que deveriam ganhar mais espaço nos debates sobre o tema, incluindo a ideia de segurança como bem público, princípios de justiça distributiva e participação democrática, além da compatibilidade ou incompatibilidade de tais ideias e princípios com a mercantilização e o consumo da segurança. Em grande medida, essas questões conformaram uma agenda de pesquisa que seria desenvolvida por Loader, Walker e coautores desde então.

Algumas dessas questões foram exploradas ainda no final dos anos 1990. Em um primeiro esforço normativo, Loader (1997c) considerou os significados da segurança enquanto bem social e os critérios que deveriam ser utilizados em sua distribuição e regulação em democracias liberais como a Grã-Bretanha, sustentando que a lógica do mercado ofende os significados associados à segurança. Entre as razões para essa interpretação estão as maneiras pelas quais a segurança está conectada à própria cidadania, à qualidade da associação entre os membros dessas democracias. Como o mercado enfraquece tais conexões, uma interpretação profunda e inclusiva da segurança enquanto bem social demanda um critério que priorize questões de equidade e legitimidade democrática, como o da política deliberativa – o que “requer argumentos que busquem defender a ideia de que a segurança é um ‘bem necessário’ em vez de uma mercadoria negociável” (LOADER, 1997c, p. 389,

⁹ [...] a shared, collectively generated state-of-affairs. It arises, most fundamentally, from an overall basis of economic and social well-being, a sense of belonging to, or being 'part of, society in ways which instill confidence in the future. Security is also a matter of trust, both in social institutions and inter-subjective relations. It is thus intimately connected with the quality of human association; referring to the degree of social cohesion, the 'thickness' of the social bond. Security, in short, depends upon, and is the product of, a richly textured and inclusive set of social relations. Once conceived of in this way, it becomes possible to see *private* security as a contradiction-in-terms, an oxymoronic way of thinking about and delivering personal and community safety. If security is always in some profound sense 'social', then the attempts of collectivities, or individuals within them, to purchase security in the marketplace, or to obtain it by retreating behind a 'defended enclosure', are doomed to failure. The promise such moves hold out is illusory; they are a piece of social magic.”

tradução nossa)¹⁰. Complementando esse esforço normativo, Loader (1999) considerou o consumo da segurança propriamente dito. Embora o crescente consumo nesse campo possa ser entendido como parte de uma cultura de consumo mais ampla, preocupações populares e oficiais expressas em contexto britânico sobre a pouca regulamentação da segurança privada, por exemplo, indicam limitações culturais a uma maior atitude consumista na segurança e à presença de imperativos de mercado em sua distribuição e regulação. A própria identificação da polícia como a principal fonte de segurança e proteção, geralmente considerada como prejudicial para os debates sobre segurança – como defenderam muitos expoentes da governança nodal –, projeta alternativas mais democráticas para alocar recursos e tornar a polícia responsiva. Implicitamente, essas limitações indicam que justiça e legitimidade são questões intrínsecas ao policiamento e à segurança, de modo que há espaço para formas de policiamento em que os indivíduos atuem como cidadãos em uma política democrática, em vez de consumidores fazendo escolhas no mercado.

Essas ideias foram aprofundadas ao sustentar concepções sociológicas da segurança e do policiamento como bens públicos. A definição da segurança nesses termos passa pela distinção de suas dimensões instrumental, social e constitutiva. Instrumentalmente, a segurança é condição necessária para um patamar mínimo de liberdade, fundamental para o desenvolvimento de concepções diversas de bem comum, incluindo concepções mais ou menos amplas de liberdade e outros bens públicos associados a tais concepções. Socialmente, a segurança de qualquer indivíduo, objetiva e subjetivamente, depende das ações, atitudes e mesmo da segurança dos demais. Por fim, constitutivamente, a segurança está associada ao próprio sentido do “social” ou do “público”, um processo que inscreve e articula afetivamente identidades sociais (LOADER; WALKER, 2006; 2007). A definição do policiamento como bem público, por sua vez, passa pela identificação de virtudes coercitivas, logísticas, econômicas e culturais que associam o policiamento ao Estado. Mesmo diante da pluralização do policiamento, o Estado ainda possui as capacidades de concentrar e restringir o uso legítimo da força, direcionado ao bem comum e sujeito às deliberações públicas; de coordenar essa pluralidade de atores, garantindo sua responsividade; de prover policiamento eficiente e equitativo; e de fomentar e sustentar reciprocidade, mutualidade e laços comunitários (LOADER; WALKER, 2001). Como resultado desses argumentos, os autores explicitaram sua posição sobre um pluralismo ancorado:

¹⁰ “[...] requires arguments that seek to defend ‘the idea that security is a ‘needed good’ rather than a tradeable commodity”.

O Estado, nos sentidos delimitados acima, deve permanecer a âncora da provisão de segurança coletiva, mas deve haver tanto pluralismo quanto possível internamente, nos termos dos mecanismos constitucionais de inclusividade, representatividade e proteção individual e de minorias dos processos democráticos e administrativos por meio dos quais a aspiração à segurança coletiva é refletiva e perseguida, e externamente, nos termos do reconhecimento do lugar apropriado de outros espaços de produção cultural e regulatória acima, abaixo e além do Estado. Nessa segunda e externa dimensão – cujas perspectivas de seu florescimento estão intimamente associados com e dependentes da abertura da primeira ou interna dimensão – o papel do Estado no campo ordenador deve ser como um meta-regulador e no campo cultural como um amplo limite da identidade social e de segurança no interior do qual outros tipos de identidade social e de segurança podem ser aninhados e encorajados (LOADER; WALKER, 2007, p. 193, **tradução nossa**).¹¹

Assim, o pluralismo ancorado defende o papel dessa “âncora” estatal na busca por civilizar a segurança e liberar seu potencial civilizatório. O desafio de encontrar um equilíbrio ótimo “só pode ser efetivamente abordado abandonando um ceticismo *a priori* em relação ao Estado e reafirmando sua virtude necessária e a prioridade qualificada que isso implica” (LOADER; WALKER, 2007, p. 194, **tradução nossa**).¹² Para Loader e Walker (2006), um tipo específico de ceticismo em relação ao Estado é representado justamente pela governança nodal. Entre as razões dos proponentes da governança nodal para não atribuir prioridade conceitual aos nós estatais estão os argumentos de que o Estado carece de conhecimento e capacidade para prover segurança a comunidades locais diversas e que suas tentativas para isso tendem a resultados autoritários. A governança nodal considera o Estado como um idiota, uma entidade cujo distanciamento burocrático o torna, na melhor das hipóteses, incapaz de cumprir suas promessas bem intencionadas; na pior, uma força desajeitada e homogeneizante que atropela as possibilidades criadas por instituições e programas não estatais, emergentes “de baixo para cima” e mais responsivos localmente. Contudo, mesmo ao promover tais instituições e programas como soluções alternativas, o Estado continua assumindo um papel significativo nas proposições da governança nodal – incluindo a geração e a (re)distribuição dos recursos necessários para a capacitação local; estratégias regulatórias de controle sobre os atores não estatais quando suas ações afetem interesses públicos; e a manutenção da polícia

¹¹ “The state, in the senses set out above, should remain the anchor of collective security provision, but there should be as much pluralism as possible both, internally, in terms of the constitutional inclusiveness, representativeness and minority and individual protection mechanisms of the democratic and administrative processes through which the aspiration of collective security is reflected upon and pursued and, externally, in terms of the recognition of the appropriate place of other sites of cultural and regulatory production above, below and otherwise beyond the state. In this second and external dimension – the prospects of the flourishing of which are of course intimately associated with and dependent upon the openness of the first or internal dimension – the role of the state in the ordering field should be as a meta-regulator and in the cultural field as a wide boundary of social and security identity within which other sorts of social and security identities may be nested and encouraged.”

¹² [...] can only be effectively addressed by abandoning *a priori* scepticism towards the state and by reasserting its necessary virtue and the qualified priority that this implies.”

como um último recurso de intervenção coercitiva. Na visão dos proponentes do pluralismo ancorado, esse ceticismo da governança nodal e sua inclinação em promover instituições e programas não estatais impedem o reconhecimento do papel positivo e crucial do Estado na produção de formas de confiança e de solidariedade, de formas democráticas e justas de segurança.

Loader e White (2015) ressaltam ainda que concepções econômicas neoclássicas presentes na governança nodal também impedem uma apreciação completa dos modelos regulatórios que visam alinhar a segurança privada com o interesse público. Segundo os autores, os modelos predominantes partem da premissa de que não há desafios ao interesse público desde que os consumidores sejam livres para entrar no mercado e concordem com condições legalmente admissíveis com vendedores honestos. Desafios emergem quando problemas afetam esse “bom” comportamento econômico, demandando regulações que assegurem o funcionamento eficiente do mercado e, portanto, o interesse público – no caso da governança nodal, particularmente, buscando “comunalizar” o mercado, incluindo consumidores desprivilegiados. Contudo, essa concepção econômica e os modelos regulatórios decorrentes falham em reconhecer como esse mercado da segurança está envolvido com a ordem democrática, podendo representar riscos materiais e simbólicos para um projeto igualitário de proteção dos cidadãos mesmo em seu “bom” comportamento econômico. Eles subestimam valores e compromissos públicos profundamente arraigados trazidos às transações de mercado, ignorando a agência moral de consumidores e vendedores para além dos aspectos contratuais. Assim, enquanto Loader e Walker (2006; 2007) buscam civilizar a segurança, Loader e White (2015) defendem que o objetivo da regulação também deve ser o de civilizar o mercado da segurança, promovendo um espaço regulatório em que tais valores e compromissos públicos possam ser expressos, deliberados e institucionalizados:

Central para essa ambição regulatória é a premissa de que compradores e vendedores podem e devem ser convidados a esse espaço, não apenas como atores econômicos recalcitrantes, despreocupados sobre as consequências sociais de seu comportamento de mercado (*homo economicus*), mas também como atores morais com seus próprios valores e compromissos públicos não contratuais (*homo sociologicus*), levando assim a condições favoráveis para inserir laços sociais em transações econômicas (LOADER; WHITE, 2015, p. 5, **tradução nossa**).¹³

¹³ “Central to this regulatory ambition is the premise that buyers and sellers can and should be invited into this space, not only as recalcitrant economic actors unconcerned about the social consequences of their market behavior (*homo economicus*), but also as moral actors with their own non-contractual public values and commitments (*homo sociologicus*), thereby leading to favorable conditions in which to graft social bonds onto economic transactions.”

Incorporando uma função civilizadora nesse espaço regulatório, Loader e White (2015) pretendem incluir a segurança privada em uma nova promessa democrática da segurança, agora adaptada às novas características de um policiamento pluralizado – e, acima de tudo, ancorado no Estado, que não representa apenas mais um nó entre tantos outros.

1.3 REDES DE SEGURANÇA

Apesar das divergências teóricas e normativas entre a governança nodal e o pluralismo ancorado, ambas as perspectivas têm as relações entre atores estatais e não estatais, principalmente entre polícia e segurança privada, como um pano de fundo de seus debates (GOOLD; LOADER; THUMALA, 2010; NØKLEBERG, 2016; WHELAN, 2017). De fato, após os estudos sobre policiamento terem se ampliado de modo a abranger as atividades realizadas por outros atores além da polícia, uma terminologia baseada na ideia de rede também foi ganhando espaço – inicialmente limitada a um uso metafórico, mas cada vez mais desenvolvida como uma perspectiva teórica e metodológica específica (NEWBURN, 2001; WHELAN; DUPONT, 2017). Por vezes, essa perspectiva é apresentada como parte da governança nodal, entendida como um avanço recente que adicionaria profundidade conceitual àquela perspectiva inaugural (HUEY, 2008; SCARPELLO, 2016). Contudo, como Martin (2013) e Whelan e Dupont (2017) chamam atenção, entre as muitas similaridades entre ambas há uma diferença de foco. No caso da governança nodal, esse foco está nos “nós” que compõem as redes, analisando suas mentalidades, tecnologias, recursos e instituições, enquanto a perspectiva teórica das redes de segurança tem como foco as relações entre esses nós e as redes como um todo. De modo geral, essa perspectiva inclui definições e tipologias de redes de segurança, além de desenvolvimentos teóricos e metodológicos – uma adaptação da teoria bourdieusiana dos campos e a aplicação da análise de redes sociais, respectivamente.

O artigo programático de Dupont (2004) é considerado como o ponto de partida dessa perspectiva teórico-metodológica. As redes de segurança foram definidas pelo autor como conjuntos de agentes ou nós institucionais, organizacionais, comunais ou individuais, interconectados direta ou indiretamente a fim de patrocinar e/ou prover segurança em benefício de interesses particulares ou coletivos, internos ou externos. A partir dessa definição, Dupont (2004) identificou essas redes em quatro níveis: local, nacional, internacional ou informacional/virtual. Redes de segurança locais envolvem o compartilhamento de informações e recursos locais diante de problemas criminais também

locais – em municípios, por exemplo. Visando efetividade, essas redes transcendem limites institucionais e incluem um conjunto bastante diverso de nós, públicos e privados. Redes de segurança institucionais, por sua vez, envolvem esse compartilhamento em projetos burocráticos interinstitucionais visando eficiência, raramente incluindo outros nós além dos estatais. Redes de segurança internacionais assemelham-se de diversas maneiras às redes institucionais, mas transcendem as fronteiras territoriais, envolvendo o compartilhamento de informações e recursos a nível internacional a partir de nós estatais que centralizam tais fluxos – embora atores não estatais também tenham espaço nas últimas décadas. Por fim, instrumentais para esse desenvolvimento internacional foram as redes de segurança informacionais ou virtuais, os arranjos técnicos e tecnológicos que possibilitaram os fluxos que transcendem limites espaço-temporais. Sistemas de telecomunicações e bancos de dados compartilhados entre polícias e outras agências compreendem essas redes que, em maior ou menor medida, também incluem atores não estatais. Como o autor ressalta, há diversas sobreposições e interseções entre esses tipos, uma vez que seus membros não são exclusivos, algumas redes se complementam, outras simplesmente coexistem, enquanto outras competem diretamente.

De fato, ainda que valores colaborativos estabeleçam os contornos mais gerais dessas redes, Dupont (2006b) sustenta que competições e conflitos também marcam “lutas de poder” no campo organizacional da segurança, sejam elas abertas ou encobertas, resultantes da multiplicação dos atores e dos interesses com a pluralização do policiamento. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que os atores consideram seu campo de ação moldado ou constrangido pelos demais, eles mobilizam diferentes tipos de recurso no curso dessas lutas. Assim, enquanto os proponentes da governança nodal definiram os recursos de um nó como “uma ampla gama de formas de capital no sentido bourdieusiano” (BURRIS; DRAHOS; SHEARING, 2005, p. 39, **tradução nossa**)¹⁴, o artigo programático de Dupont (2004) propôs uma adaptação da teoria dos campos e do conceito de capital para analisar esse contexto propriamente relacional das redes de segurança – situando a teoria no contexto de pluralização e globalização do policiamento que vai além do foco bourdieusiano no poder estatal (DIPHOORN; GRASSIANI, 2016). Essa “metáfora”, nos termos de Dupont (2004), é proposta para iluminar o modo como recursos são acumulados e mobilizados pelos nós em estratégias destinadas a manter ou melhorar suas posições na rede, maximizar recursos e minimizar riscos, influenciar os parâmetros operacionais da rede e os processos de

¹⁴ “[...] a wide range of forms of capital in the Bourdieuan sense.”

apropriação ou redefinição dos capitais que nela circulam, buscando monopolizar capitais reconhecidos como legítimos pelos membros da rede etc. Em suma, Dupont parte da metáfora dos capitais “para iluminar como os nós de segurança navegam em conjuntos complexos de relacionamentos para alcançar os resultados individuais e coletivos desejados” (WHELAN; DUPONT, 2017, p. 3, **tradução nossa**).¹⁵

A adaptação de Dupont (2004; 2006b) da teoria bourdieusiana identifica cinco tipos de capital relevantes às redes de segurança – econômico, político, cultural, social e simbólico – também descritos por autores como Huey (2008) e Martin (2013). O capital econômico representa os recursos financeiros alocados por meio de processos orçamentários ou mecanismos de mercado, indicando a capacidade de financiamento das atividades desenvolvidas pelo nó. O capital político decorre das interações e aproximações estabelecidas entre nó e governo, representando sua capacidade de influenciar processos e políticas adequadas aos seus próprios interesses e objetivos. O capital cultural representa um agregado de conhecimento e *expertise* desenvolvido, acumulado e transmitido pelo nó por meio de critérios formais de seleção e treinamento, por exemplo, mas também transmitido internamente entre seus membros por meio de uma cultura particular. O capital social abrange um conjunto de relacionamentos estabelecidos pelo nó, indicando sua capacidade para constituir, manter e expandir relações e redes com outros nós. Por fim, os capitais econômico, político, cultural e social são mediados e combinados pelo capital simbólico, que representa os mecanismos que conferem legitimidade e autoridade ao nó e às suas funções diante dos demais que compõem as redes de segurança.

Essa metáfora foi utilizada por Dupont (2006b) para analisar qualitativamente o modo como comissários da polícia australiana mobilizam recursos bastante heterogêneos para alcançar a autonomia organizacional, por exemplo, bem como para explicar importantes diferenças entre polícias e empresas de segurança privada. Geralmente considerado como uma moeda de troca por outros capitais, mas vinculado a orçamentos suscetíveis aos ajustes fiscais, o capital econômico das polícias depende intimamente de seu considerável capital político, mediado por estreitas relações políticas, retóricas sobre lei e ordem e assim por diante. A profissionalização do policiamento público também criou um capital cultural bastante ímpar, influenciando positivamente a posição da polícia na segurança e seus outros capitais. Contudo, essa mesma profissionalização enfraqueceu mecanismos informais de controle social e os laços entre polícias e comunidades, criando um déficit de capital social. Ainda

¹⁵ “[...] to illuminate how security nodes navigate complex sets of relationships to achieve desired individual and collective outcomes.”

assim, o capital simbólico da polícia garante sua posição central no campo da segurança, sua autoridade ao se pronunciar sobre diversas questões e inclusive ao questionar a legitimidade dos demais atores – embora falhas no controle do crime e outras manifestações tenham minimizado essa tendência histórica. Empresas de segurança privada, por sua vez, perseguem oportunidades lucrativas no mercado e consideram a acumulação de capital econômico como um fim em si mesmo, mas geralmente carecem de capital político.¹⁶ Embora também não alcancem o capital cultural das polícias, essa disparidade de *expertise* tem sido minimizada pela prestação de serviços tradicionalmente reservados às agências governamentais pela segurança privada, cujo capital social também costuma ser muito mais amplo. Apesar desses pontos positivos, esse setor ainda não alcança o capital simbólico disponível às polícias.

Paralelamente a essas análises qualitativas, a perspectiva das redes de segurança também foi acompanhada por uma técnica analítica específica, a análise de redes sociais, cujos recursos visuais e medidas sociométricas permitiriam sistematizar a totalidade das relações e explorar empiricamente questões centrais dos debates teóricos e normativos dos *policing studies* (DUPONT, 2006a; NØKLEBERG, 2016; 2020). Segundo Dupont (2006a), além das limitações do uso metafórico do conceito de redes, muitos estudos sobre a pluralização do policiamento se baseiam na comparação dos contingentes públicos e privados – geralmente, pressupondo que esse reequilíbrio quantitativo traria importantes implicações qualitativas, tais como o deslocamento de uma lógica do bem público e de uma mentalidade reativa punitiva para uma lógica do mercado e uma mentalidade preventiva de gestão de riscos (WHITE; GILL, 2013). Contudo, como o autor sustenta, essas técnicas de mensuração e comparação deixam em aberto questões como quem faz o quê, com quem e com que frequência. A análise de redes sociais lida diretamente com essa complexidade e contribui empiricamente para as demais abordagens teóricas de duas maneiras distintas. Primeiro, ela introduz uma dose de realidade à oposição entre hierarquias e mercados, uma simplificação dos complexos arranjos frequentemente materializados de maneira *ad hoc*. Segundo, ela disponibiliza ferramentas capazes de captar a essência e as constantes dessa complexidade, apoiando quadros normativos mais apropriados sobre a governança da segurança (DUPONT,

¹⁶ Apesar dos argumentos de Dupont (2006b) a respeito dessa falta de capital político da segurança privada, essa não é uma questão encerrada. Alguns achados empíricos do pluralismo ancorado indicam que uma das estratégias de legitimação que o setor de segurança privada persegue para conquistar capital simbólico em uma atividade profundamente associada à polícia é justamente a defesa de sua regulação pelo Estado, sobretudo por meio de *lobby*. Uma regulação favorável representa uma legitimação por excelência, segundo White (2011), na medida em que atribui certos aspectos de “estatalidade” ao setor. Para analisar o capital político da segurança privada, portanto, seria necessário considerar mais detalhadamente essa estratégia de legitimação. Interessantemente, esse tópico já foi abordado no contexto brasileiro por Lopes e Moraes (2019).

2006a). Essas técnicas foram mobilizadas em pesquisas sobre redes de segurança em cidades (DUPONT, 2006a; NØKLEBERG, 2016) ou em espaços específicos, incluindo portos (BREWER, 2014; 2015; NØKLEBERG, 2020).

Recentemente, Whelan e Dupont (2017) realizaram um balanço da literatura sobre redes de segurança, revisando a tipologia inaugural de Dupont (2004) e propondo uma agenda de pesquisa a partir das lacunas identificadas. Para os autores, essas lacunas dizem respeito às denominadas propriedades “estruturais” e “relacionais” das redes de segurança – “o padrão estrutural dessas relações ou as propriedades subjacentes das redes de segurança” (WHELAN; DUPONT, 2017, p.1, **tradução nossa**).¹⁷ Nos termos estabelecidos por Whelan (2012; 2017), as propriedades estruturais envolvem as características da rede como um todo, tais como tamanho, número de nós e relações, organização centralizada ou descentralizada, componentes e subgrupos, mensuradas por meio da análise de redes sociais. Por sua vez, as propriedades relacionais envolvem as condições e os fatores que caracterizam e moldam qualitativamente as relações entre os nós. Embora a confiança geralmente seja considerada como um critério básico para o estabelecimento de relações, níveis variados de cooperação e conflito podem caracterizar as dinâmicas no interior da rede. Culturas organizacionais, envolvendo crenças, valores e atitudes compartilhadas ou diferenciadas entre os membros da rede, também podem influenciar a maneira como eles interagem com os outros atores do campo da segurança (WHELAN, 2012; 2017). Pesquisas em diferentes contextos compreendem um segundo tópico na agenda proposta por Whelan e Dupont (2017), dada a concentração das pesquisas na América do Norte.

Como Dupont (2004) ressaltou em seu artigo inaugural, a perspectiva das redes de segurança oferece um conjunto de conceitos e medidas para compreender as particularidades de diferentes contextos e preencher a lacuna entre perspectivas estadocêntricas e pluralistas de segurança. Contextos como o latino-americano podem apresentar diferenças no grau de centralização do policiamento ou de sua pluralização, em comparação a países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, onde emergiram as novas perspectivas dos *policing studies*. De fato, a expansão do setor de segurança privada que instigou aquelas perspectivas também é uma realidade brasileira, mas as perguntas, conceitos e evidências desse campo de estudos ainda não foram consideradas pelos cientistas sociais do país (LOPES, 2013). Portanto, as questões centrais dos debates teóricos e normativos dos *policing studies* continuam abertas. Esta pesquisa contribui com a literatura nacional e internacional ao considerar a

¹⁷ “the structural pattern of these relationships or the underlying properties of security networks”.

multiplicidade de atores estatais e não estatais que compõem a rede de segurança do Porto de Santos, maior complexo portuário brasileiro e latino-americano, explorando quais são os atores mais centrais e o que explica a centralidade que eles adquirem. O próximo capítulo apresenta a pluralização do policiamento nos portos e os riscos característicos desses espaços.

2 SEGURANÇA PORTUÁRIA

Na segunda metade do século XVIII, em meio ao processo de industrialização que fazia de Londres a capital do comércio mundial, os portos que movimentavam quantidades cada vez maiores de mercadorias ao longo do rio Tâmisa passaram a ser espaços reconhecidos pela delinquência. Pilhagens, desvios e outros crimes contra a propriedade, em grande parte realizados por estivadores e outros trabalhadores portuários, levaram influentes reformadores a propor novas formas para lidar com essas e outras condições de uma ordem social em profunda transformação. Em 1798, Patrick Colquhoun e John Harriot convenceram a Companhia das Índias Ocidentais a financiar uma força provisória para policiar as docas, vigiando os trabalhadores e prevenindo roubos de mercadorias. Dois anos depois, em 1800, o *Thames River Police Act* converteu essa iniciativa de policiamento privado em um serviço público ao criar a *Marine Police*, a primeira polícia londrina que estabeleceu os alicerces para as principais reformas policiais do Reino Unido. Seus princípios preventivos influenciaram as propostas de Robert Peel para uma “nova polícia” e a criação da Polícia Metropolitana de Londres três décadas depois, em 1829, considerada como a primeira força policial baseada em recursos públicos (BREWER, 2014; ESKI, 2016; AMICELLE et al, 2017).

Naquela época, os reformadores identificavam o aumento da produção, do consumo e do transporte de mercadorias no contexto da industrialização como as principais causas da criminalidade que se espalhava pelas docas do rio Tâmisa e demandava o policiamento realizado pela *Marine Police* (ESKI, 2016). Hoje, o transporte marítimo representa a espinha dorsal da globalização do comércio, com uma frota maior que 90 mil navios transportando mais de 80% do volume de todas as mercadorias que movimentam a economia mundial (UNCTAD, 2018). O pulso dessa economia é ditado pelos portos, que constituem centros dessa globalização ao reunir os modais marítimo, rodoviário e ferroviário que interligam toda a cadeia global de suprimentos. Conseqüentemente, nesses espaços, segurança e insegurança interseccionam-se continuamente. Diante da intensificação dos fluxos transnacionais de pessoas e coisas que atravessa os portos e traz consigo novos riscos, sejam crimes patrimoniais ou fluxos ilícitos, esses espaços concentram diversos atores e atividades que buscam proteger os bens e as instalações, garantir a continuidade dos fluxos e filtrar seus conteúdos (NØKLEBERG, 2017; 2019).

Assim, os portos exemplificam questões centrais do policiamento contemporâneo que são de interesse para sociólogos, criminólogos, internacionalistas, geógrafos e outros

pesquisadores dedicados ao estudo das mobilidades e dos fluxos (COWEN, 2014; LOFTUS, 2015; AMICELLE et al, 2017; FREIRE-MEDEIROS; TELLES; ALLIS, 2018). Contudo, a atenção acadêmica à segurança portuária é recente e ainda bastante escassa, mesmo em disciplinas como a sociologia, a criminologia e as relações internacionais – refletindo lacunas teóricas e metodológicas sobre a segurança do transporte em geral (ESKI, 2011; 2016). Este capítulo discute os dois lados dessa moeda. A primeira seção discute a insegurança que afeta esses espaços, indicando que os portos concentram muitas das “novas” ameaças que instigaram debates ampliadores e aprofundadores sobre o conceito de segurança nas relações internacionais e sobre o próprio conceito de segurança marítima. A segunda seção discute a segurança, indicando que, subjacente aos debates da criminologia e das relações internacionais, os portos também apresentam muitas transformações nos atores e nas atividades responsáveis pela segurança. A terceira seção discute uma dessas transformações, objeto desta pesquisa, que são as redes de segurança portuária.

2.1 RISCOS E AMEAÇAS

Desde o processo de industrialização que levou à criação da *Marine Police* no final do século XVIII, a expansão da produção, do consumo e do transporte de mercadorias ganhou novos impulsos. Como Levinson (2006) indica, um dos marcos dessa expansão foi a década de 1950 – muito especificamente, o dia 26 de abril de 1956, quando o *SS Ideal X* partiu de Newark, Nova Jersey, com destino a Houston, Texas, transportando 58 grandes caixas de alumínio e inaugurando a utilização de contêineres no transporte marítimo. Segundo o autor, “[e]ssa máquina de transporte de alta eficiência é uma benção para exportadores e importadores, mas tornou-se uma maldição para inspetores da aduana e oficiais de segurança” (LEVINSON, 2006, p. 7, **tradução nossa**).¹⁸ O aumento do volume do comércio internacional seguiu acompanhado por atividades ilícitas nos portos, mas com muitas características distintas daquelas que preocupavam reformadores como Colquhoun e Harriot. Uma série de novos riscos ou ameaças passaram a compor uma agenda de segurança que reflete as transformações na indústria do transporte marítimo e sua importância na globalização (BREWER, 2014; ESKI, 2016).

O terrorismo é um dos novos riscos incluídos na agenda de segurança marítima e portuária, sobretudo após os eventos de 11 de setembro de 2001. Ataques realizados

¹⁸ “This high-efficiency transportation machine is a blessing for exporters and importers, but it has become a curse for customs inspectors and security officials.”

diretamente contra navios, como os casos do *USS Cole*, *MV Limburg* e *SuperFerry 14*, além de ataques planejados contra embarcações próximas a portos, mas descobertos antes de sua execução, instigaram debates específicos sobre terrorismo marítimo (CHALK, 2008; GERMOND, 2015). Ainda que o mar não tenha sido um palco comum do terrorismo, os ataques executados ou planejados geraram insegurança por suas possíveis consequências diante da importância da indústria movimentada por navios e portos. Nas palavras de Brewer (2014, p. 8, **tradução nossa**), “[u]m ato de terrorismo no domínio marítimo teria consequências devastadoras para a economia mundial, já que uma interrupção substancial do sistema de transporte marítimo provavelmente colocaria o comércio internacional de joelhos”.¹⁹ Dada sua importância para essa indústria e para o comércio como um todo, os portos são considerados como possíveis alvos de ataques, cujas consequências implicariam perdas humanas, prejuízos econômicos, além de profundos danos ambientais (ESKI, 2011).

Enquanto o terrorismo marítimo permaneceu na agenda como uma grave possibilidade, a pirataria trouxe novos debates sobre segurança marítima (BUEGER, 2015). A definição de pirataria marítima estabelecida na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, 1982) inclui qualquer ato ilegal de violência, detenção ou depredação, cometido para fins privados em alto mar, fora de jurisdição estatal, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio contra outro navio, pessoas ou bens a bordo. Contudo, diversas organizações internacionais têm adotado definições mais amplas de modo a incorporar os atos cometidos em mares territoriais sem o envolvimento de dois navios, incluindo roubos de cargas ou outros bens de valor a bordo de navios em portos. Entre o final dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, o *International Maritime Bureau* (IMB), divisão especializada da Câmara Internacional de Comércio, considerava o roubo de cargas em alguns portos como endêmico, com os custos globais atingindo 285 milhões de dólares anuais (WORRALL, 2000). Além dos custos econômicos dos próprios roubos, a pirataria implica em atrasos no transporte, seguros mais caros e possíveis danos à capacidade de negociação estatal perante o comércio internacional, incluindo boicotes às instalações portuárias (CHALK, 2008).

Além do terrorismo, da pirataria e sua manifestação local como roubo, que representam crimes contra pessoas e propriedades, os riscos à segurança portuária ainda envolvem diversos crimes transnacionais realizados através do transporte marítimo e que assumem a forma de fluxos ilícitos (AMICELLE et al, 2017). Segundo De Boeck et al (2014, p. 44, **tradução nossa**), “o porto é frequentemente usado como um ‘portal logístico’ para

¹⁹ “An act of terrorism in the maritime domain would have devastating consequences for the world economy, as a substantial disruption to the maritime transport system would likely bring international trade to its knees.”

organizações criminosas”.²⁰ Ainda que a realização do tráfico de drogas por vias marítimas não seja algo inteiramente novo, por exemplo, “[a] ‘globalização da economia, dos mercados e do comércio criou simbólica e literalmente vias transoceânicas para o comércio de drogas florescer’ (ESKI, 2011, p. 418, **tradução nossa**).²¹ De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, aproximadamente 60% da cocaína apreendida na década de 2000 foi interceptada em mares ou portos (UNODC, 2011). O último Relatório Mundial sobre Drogas elaborado pela organização apresenta a mesma tendência, com 55% das apreensões relacionadas ao transporte marítimo entre os anos de 2013 e 2017. Assim, mares e portos continuam representando a principal via por onde grandes quantidades de cocaína produzida nos países andinos são destinadas aos maiores mercados consumidores na América do Norte e na Europa Central e Ocidental (UNODC, 2019).

O tráfico de drogas representa apenas um exemplo de fluxo ilícito. A própria preocupação com o terrorismo envolve o transporte marítimo não como alvo, mas como meio, por seu possível uso logístico para o envio de bombas e outros apetrechos destrutivos (CHALK, 2008). A utilização do transporte marítimo pelo crime organizado ainda apresenta uma de suas faces mais perversas no tráfico humano (ESKI, 2011). Saviano (2015) demonstra uma prática relacionada no primeiro parágrafo de seu famoso livro sobre a *Camorra* – cujo primeiro capítulo é inteiramente dedicado ao Porto de Nápoles e seus usos pela máfia:

O contêiner balançava enquanto a grua o deslocava para o navio. Como se estivesse flutuando sozinho no ar, o *sprider*, gancho que o prendia à grua, não conseguia domar o movimento. Suas portas mal fechadas se abriram bruscamente e dezenas de corpos começaram a cair. Pareciam manequins. Mas no chão as cabeças rachavam como se fossem crânios verdadeiros. E eram crânios. Saíam do contêiner homens e mulheres. Também alguns rapazes. Mortos. Congelados, todos juntos, uns sobre os outros. Em fila, apertados como sardinhas em lata. Eram os chineses que nunca morrem. Os eternos cujos documentos são passados de um para outro. Eis onde iam parar. Os corpos, que a imaginação mais fantasiosa acreditava cozinhados nos restaurantes, enterrados nas hortas do entorno das fábricas, jogados na boca do Vesúvio. Estavam ali. Caíam às dezenas do contêiner, com o nome escrito num crachá pendurado num cordão em volta do pescoço. Tinham economizado, em vida, dinheiro para serem enviados, depois de mortos, à sua cidade na China. Deixavam descontar um percentual do salário para, em troca, ter garantida uma viagem de volta, uma volta morta. Trabalhavam por um espaço em um contêiner e por uma cova em qualquer pedaço de terra chinesa. Quando o manobreiro da grua me contou isso, cobriu a cara com as mãos, mas continuava me olhando pelo vão entre os dedos. Como se aquela máscara de mãos lhe desse mais coragem para contar. Vira caírem corpos e não tivera tempo nem mesmo de acionar o alarme, de avisar alguém. Quando o contêiner tocou o chão, dezenas de pessoas apareceram do nada, recolocaram dentro todos os corpos e, com uma mangueira, limpavam os restos. Era assim que as coisas aconteciam. Ele ainda não conseguia acreditar, esperava que

²⁰ “(...) the port is often used as a ‘logistics gateway’ for criminal organizations.”

²¹ “The globalization of the economy, markets and trade have symbolically and literally created trans-ocean lanes for the drug trade to flourish”.

tudo aquilo fosse uma alucinação devido às excessivas horas extras. Cobriu completamente o rosto com as mãos e continuou a falar choramingando, mas eu já não conseguia entendê-lo (SAVIANO, 2015, p. 13-14).

Como a citação de Saviano (2015) deixa entrever, muitos crimes transnacionais realizados através dos portos trazem consigo outros crimes de caráter mais local, como a corrupção de trabalhadores portuários ou outros trabalhadores com acesso às instalações. Ainda que as operações logísticas atuais sejam muito mais anônimas, eletrônicas e mecanizadas do que eram quando a *Marine Police* foi criada, as relações entre redes criminais e trabalhadores atuantes na movimentação de contêineres e outras operações portuárias são consideradas como riscos significativos (BREWER, 2014). Para determinados *modus operandi* do tráfico de drogas, como o *rip-on/rip-of*, quando as drogas são inseridas em contêineres e ocultadas em meio às mercadorias legais sem o conhecimento de exportadores e importadores, é necessário ter cúmplices nos países de origem, baldeação ou destino final – caso contrário, encontrar um contêiner em uma grande instalação portuária seria como encontrar uma agulha num palheiro. Além de terem acesso às instalações, os trabalhadores portuários dispõem de informações sobre a localização dos contêineres e outros processos logísticos, incluindo origens, chegadas e partidas dos navios (ESKI; BUIJT, 2016). Em casos extremos, essa corrupção também envolve profissionais a nível de gestão, incluindo o alto escalão de agências policiais, corrompidos para fazer “vista grossa” às atividades ilícitas (KOSTAKOS; ANTONOPOULOS, 2010; ESKI, 2011; SCIASCIA, 2013). Embora essa corrupção seja frequentemente relacionada ao tráfico de drogas, o mesmo pode valer para a pirataria em sua manifestação local e outros crimes (CHALK, 2008).

Terrorismo, pirataria, tráfico e corrupção são alguns dos crimes considerados como riscos à segurança portuária, tendo navios e portos como alvos ou meios. Contudo, a insegurança portuária ainda envolve atores e eventos definidos como riscos ainda que não constituam crimes *per se*, desde que possam interromper os fluxos que movimentam a economia nacional e internacional (AMICELLE et al, 2017). Entre esses riscos incluem-se diversas possibilidades de fechamento de “pontos de estrangulamento”, gargalos do transporte internacional (KRAUSE; BRUNS, 2016). Nos portos, particularmente, greves de estivadores e outros trabalhadores portuários são definidas como riscos que podem levar à paralização das operações, com amplas consequências econômicas (ESKI, 2016). De fato, segundo Cowen (2007; 2014), greves e mobilizações trabalhistas no ambiente portuário são consideradas como ataques diretos aos fluxos que movimentam o comércio, considerado como um elemento vital da própria segurança nacional. Consequentemente, diversas atividades ou

iniciativas de segurança portuária e da cadeia global de suprimentos têm os trabalhadores portuários como foco. Segundo a autora, programas de certificação e outras iniciativas implicam profundas checagens não apenas de antecedentes criminais, mas também de crédito e outras informações pessoais que possam resultar em vulnerabilidades, permitindo suspensões, debilitando acordos coletivos, direitos trabalhistas e civis – o que também se aplica aos profissionais de segurança, eles próprios definidos como riscos (ESKI, 2011). Esse foco representa uma das muitas interseções entre “baixo” e “alto” policiamento que podem ser identificadas nesses espaços, onde práticas que visam proteger as mercadorias e seus fluxos também envolvem a garantia do funcionamento normal da economia e suas implicações para a segurança nacional (BRODEUR, 2010; NØKLEBERG, 2019).²²

Ainda que muitos desses riscos e ameaças remontem às preocupações enfrentadas por Colquhoun e Harriot no final do XVIII, elas representam parte significativa de recentes transformações no significado atribuído ao conceito de segurança nos estudos de segurança internacional – incluindo o conceito de segurança marítima. Até meados dos anos 1980, o conceito esteve estritamente associado às ideias de defesa e guerra, priorizando ameaças externas oriundas das relações militares entre os Estados. Nesse contexto, segurança marítima remetia aos confrontos navais que cristalizavam as disputas interestatais pelo controle sobre determinadas extensões marítimas, além de outros interesses militares. Contudo, no decorrer do enfraquecimento dessas tensões, tanto em terra quanto em mar, debates ampliadores e aprofundadores uniram críticas contra o estadocentrismo militar predominante e promoveram reorientações nos estudos de segurança internacional. Esses debates reivindicaram a prioridade de uma série de “novas” ameaças de caráter transnacional, distintas das “tradicionais” ameaças militares oriundas outros Estados e que atingem a segurança nacional. Terrorismo, pirataria e as diversas atividades que compõem o crime organizado no domínio marítimo são exemplos dessas novas ameaças que compõem uma nova agenda de segurança a nível internacional (KRAHMANN, 2005; BUZAN; HANSEN, 2012; BUEGER, 2015; GERMOND, 2015; CHAPSOS, 2016; KRAUSE; BRUNS, 2016). Assim, “a segurança marítima lida com numerosas inseguranças transnacionais que ocorrem no mar e se concentram especialmente ‘nas docas’” (ESKI, 2011, p. 416, **tradução nossa**).²³

²² Em termos gerais, enquanto o “baixo” policiamento envolve a manutenção da ordem social e o controle do crime por meio de patrulhamentos e formas mais visíveis, o “alto” policiamento visa a defesa do próprio Estado, da ordem política e econômica, por meio de inteligência e formas mais secretas de atuação (BRODEUR, 2010).

²³ “Maritime security deals with numerous transnational insecurities that occur on sea, and concentrate themselves especially ‘at the docks’.”

2.2 PATROCINADORES E PROVEDORES

Os debates ampliadores e aprofundadores sobre o conceito de segurança nas relações internacionais promoveram interpretações inovadoras sobre porquê e como determinados problemas passam a ser definidos como ameaças à segurança, iluminando não apenas a construção social e política dessas definições, mas também suas consequências práticas. Uma vez que o modo como as ameaças são definidas acaba incorporado no modo como elas são combatidas, esses processos de securitização demonstraram que ameaças transnacionais e outras novas ameaças podem demandar respostas diferentes das tradicionalmente estabelecidas pelos Estados para proteger suas populações e territórios (CHALK, 2008; CARRAPICO, 2012). De fato, tanto na criminologia como nas relações internacionais, o reconhecimento da intensificação dos fluxos de pessoas e coisas a nível global, incluindo fluxos ilícitos que marcam a criminalidade transnacional, também iluminaram transformações nas atividades e nos atores responsáveis pela segurança desses fluxos (KRAHMANN, 2005; AMICELLE et al, 2017). No mesmo sentido, Krause e Bruns (2016, p. 4, **tradução nossa**) sustentam que “a natureza dos desafios marítimos está mudando e, portanto, os instrumentos por meio dos quais esses desafios terão que ser abordados”.²⁴ “Espaços transnacionais” como os portos trazem problemas específicos, mas também novas possibilidades para o policiamento (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012).

Nos termos da governança nodal, o Estado continua sendo um importante “patrocinador” da segurança marítima e portuária. Muitos países têm realizado tarefas sob a denominação de segurança marítima, atribuindo significado ao conceito na medida em que atuam em seu nome (BUEGER, 2015). Mas essa atuação também apresenta particularidades diante de uma agenda composta por novos riscos ou ameaças, com alguns atores estatais passando por uma readequação de seus papéis. Ainda que muitas das novas ameaças à segurança marítima transcendam as tarefas tradicionais das forças navais, por exemplo, as marinhas têm sido mobilizadas para lidar com essas ameaças, como a pirataria (CHAPSOS, 2016; KRAUSE; BRUNS, 2016). O mesmo vale para autoridades regulatórias, como as aduanas, que tiveram muitas responsabilidades de segurança adicionadas às suas tarefas tradicionais após o 11 de setembro (BREWER, 2014). Novas agências estatais também foram criadas, apresentando características específicas para um policiamento transnacional. Esse é o caso da *Customs and Border Protection* (CBP), agência federal vinculada ao Departamento de

²⁴ “(...) the nature of maritime challenges is changing and, hence, the instruments through which these challenges will have to be addressed.”

Segurança Interna dos Estados Unidos. Entre os esforços para estender a zona de segurança norte-americana e tornar as fronteiras do país uma última linha de defesa, a CBP é responsável pela *Container Security Initiative* (CSI), cujo objetivo é identificar e inspecionar contêineres considerados de alto risco antes mesmo de que sejam destinados aos Estados Unidos. Para isso, a CBP mantém equipes em outros países, trabalhando em conjunto com as alfândegas locais.²⁵ Segundo Cowen (2007), ao estender as fronteiras norte-americanas para os portos de outros países ao redor do globo, a CBP exemplifica um dos desafios atuais da segurança, que é reconfigurar as fronteiras, ao invés de eliminá-las.

Para além dos atores estatais, o policiamento nos portos também tem sido marcado pela pluralização. De fato, um dos atores mais importantes da segurança portuária é justamente a segurança privada – setor que instigou perspectivas teóricas como a governança nodal, o pluralismo ancorado e as redes de segurança. No ambiente portuário, as responsabilidades de segurança são distribuídas entre um grande número de atores privados, uma vez que praticamente todas as empresas que atuam nas operações portuárias precisam manter determinadas medidas de segurança dentro e fora das instalações (DE BOECK, 2014; BREWER, 2015). Assim, tanto obrigações quanto benefícios econômicos fazem com que os diversos atores privados envolvidos no transporte e no comércio assumam grande parte da segurança portuária (BOSKE, 2006). Essa segurança é realizada por equipes internas mantidas pelos próprios operadores portuários, por exemplo, ou pela contratação de empresas que comercializam esses serviços – segmentos identificados por Shearing e Stenning (1981; 1983) como *in-house* e *contract*, traduzidos ao português como “orgânico” e “especializado”, respectivamente (LOPES, 2013).²⁶ Portanto, a segurança portuária é “cada vez menos estabelecida apenas pelas forças policiais portuárias e cada vez mais em conjunto com, se não principalmente por, empresas (de segurança) privadas” (ESKI, 2016, p. 3, **tradução nossa**).²⁷

Mas esse caráter plural do policiamento nos portos vai além da segurança privada, envolvendo outros atores não estatais que também instigaram debates em disciplinas como as relações internacionais. Durante a segunda metade do século XX, um policiamento propriamente global foi tomando forma em instituições constituídas “acima” do Estado

²⁵ Disponível em: <<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>> Acessado em 19/10/2020.

²⁶ Os dois segmentos compõem o setor de segurança privada. O segmento orgânico ou *in-house* é formado por organizações que mantêm uma equipe de segurança dentro de sua própria estrutura. O segmento especializado ou *contract* é formado por empresas que prestam serviços de segurança sob bases contratuais.

²⁷ “(...) less and less established by just the port police forces alone and more more together with, if not mostly by, private (security) companies”.

(BOWLING; SHEPTYCKI, 2012). Nos termos de Krahmman (2005), papéis importantes na segurança internacional foram assumidos por “organizações” e “regimes” internacionais – os primeiros apresentando capacidades organizacionais e administrativas independentes, os últimos tomando a forma de acordos ou tratados. Assim, como parte da segurança internacional, organizações internacionais também passaram a atuar em nome da segurança marítima e portuária (BUEGER, 2015). No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a principal agência especializada atuante na segurança marítima é a Organização Marítima Internacional (IMO), responsável pelo Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS), adotado em dezembro de 2002 como emenda à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), de 1974. O Código ISPS é a principal norma de segurança portuária a nível internacional, adotada após os ataques de 11 de setembro. Seu objetivo é justamente harmonizar e padronizar os procedimentos de segurança para a identificação de riscos e para o estabelecimento das medidas que devem ser cumpridas por navios e portos.²⁸ No ano de 2019, o Código ISPS era aplicado em pelo menos 165 países contratantes da Convenção SOLAS (SERGI, 2020a). A ONU ainda possui uma segunda agência especializada atuante na segurança marítima e portuária, o UNODC. Além de auxiliar os países membros na implementação de medidas ligadas aos regimes internacionais, a agência é responsável pelo *Container Control Programme* (CCP), que busca prevenir o uso de contêineres para fins ilícitos como o tráfico e o contrabando.²⁹

O CCP foi desenvolvido em conjunto com a Organização Mundial de Aduanas (OMA), que fornece o sistema de comunicação utilizado nas trocas de informações do programa, chamado *ContainerComm*. Representando 183 aduanas ao redor do globo, que em conjunto são responsáveis por aproximadamente 98% do comércio mundial, a OMA é uma organização internacional cujo principal objetivo é aprimorar a eficiência e a efetividade das aduanas.³⁰ Bowling e Sheptycki (2012) elencam a OMA como uma das principais agências de policiamento global, impondo normas aos Estados membros por meio de *soft laws* que geralmente envolvem ameaças de exclusão fundamentadas em requisitos da Organização Mundial do Comércio (OMC). A OMA também é responsável por outras iniciativas de segurança da cadeia de suprimentos, como o *SAFE Framework of Standards to Secure and*

²⁸ Disponível em: http://www.imo.org/en/ourwork/security/guide_to_maritime_security/pages/solas-xi-2%20isps%20code.aspx

²⁹ Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/ccp/index.html>

³⁰ Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>

Facilitate Global Trade.³¹ Um dos elementos do SAFE é o conceito de Operador Econômico Autorizado (OEA), um programa voluntário que estabelece um conjunto de condições e critérios de segurança em troca de facilitações e benefícios.

Além de mapear esses atores de modo isolado, é possível notar que muitos encontram-se vinculados inclusive “desde cima”, uma vez que iniciativas promovidas por organizações intergovernamentais, como o Código ISPS, estabelecem medidas de segurança que devem ser realizadas por atores públicos, por atores privados envolvidos nas operações portuárias, bem como por esses atores em conjunto (DE BOECK, 2014). Essa e outras transformações desde a criação da Marine Police são resumidas por Grabosky (2014):

A proliferação de organizações devotadas à segurança portuária também tem sido significativa. Arranjos para a provisão de segurança portuária marítima não são de forma alguma o monopólio do Estado. De fato, entre as primeiras instituições dedicadas à segurança portuária estava uma entidade privada - a Polícia do Rio Tâmisa. Estabelecida em Londres em 1798, ela forneceu o modelo para a polícia pública como a conhecemos hoje, e foi transformada por lei em uma agência pública dentro de dois anos. Desde então, agências do Estado, como guarda costeira e forças navais, agências policiais, autoridades aduaneiras e de imigração, e agências de inteligência, todas participaram do sistema de segurança portuária, assim como entidades do setor privado, como serviços de segurança, companhias de navegação, autoridades portuárias e operadores de terminais. Todas estão em uma posição de contribuir para o controle do crime marítimo. Uma questão-chave em qualquer cenário portuário é quão bem esses vários atores, públicos e privados, colaboram uns com os outros para alcançar seus próprios objetivos institucionais, além de seus objetivos comuns (GRABOSKY, 2014, p. ix, **tradução nossa**).³²

As colaborações entre essa multiplicidade de atores estatais e não estatais que realizam a segurança portuária também foram elencadas como uma questão central por autores como Brewer (2014) e Nøkleberg (2017; 2020). Segundo Amicelle et al (2017, p. 6, **tradução nossa**), “a proteção dos fluxos é ‘nodal’, com redes heterogêneas que podem ser não apenas transnacionais, mas também híbridas entre atores públicos e privados”.³³

³¹ Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx

³² “The proliferation of organisations devoted to port security has also been significant. Arrangements for the provision of maritime port security are by no means the monopoly of the state. Indeed, among the first institutions dedicated to port security was a private entity – the Thames River Police. Established in London in 1798, it provided the model for the public police as we know it today, and was transformed by law into a public agency within two years. Since then, agencies of the state, such as coast guard and naval forces, police agencies, customs and immigration authorities, and intelligence agencies, have all participated in the system of port security, as have private sector entities such as security services, shipping companies, port authorities, and terminal operators. All are in a position to contribute to the control of maritime crime. A key question in any port setting is how well these various players, public and private, collaborate with each other to achieve their own institutional objectives in addition to their common goals”

³³ “(...) the securing of flows is ‘nodal’ with heterogeneous networks that could be not only transnational but also hybrids between public and private actors.”

2.3 COLABORAÇÕES E CONFLITOS

Redes colaborativas baseadas na coordenação entre organizações aos níveis local, nacional ou global têm sido consideradas como formas mais apropriadas do que organizações isoladas e dispersas para lidar com problemas complexos, inclusive na governança da segurança. De modo geral, as redes são apresentadas como alternativas às hierarquias e aos mercados, na medida em que são mais flexíveis e adaptáveis do que as primeiras e mais coordenadas do que os últimos. Na criminologia e nas relações internacionais, particularmente, esse debate tende a girar em torno de “redes claras” (*bright networks*), abertas e legais, contra “redes escuras” (*dark networks*), encobertas e ilegais. Grosso modo, redes de segurança têm sido propostas contra redes criminais, principalmente as de caráter transnacional, como o crime organizado e o terrorismo. Muitos autores consideram que redes de segurança equiparariam as vantagens competitivas de redes criminais descentralizadas, superando as limitações da atuação tradicional de agências policiais hierárquicas e burocráticas (RAAB; MILWARD, 2003; GERSPACHER; DUPONT, 2007). Para Naim (2006, p.217), “enquanto o governo é rígido, burocracias verticalmente organizadas com limitado raio de ação, as redes se comportam como o mercúrio. Quando tentamos agarrá-lo, foge-nos pelos dedos, formando incontáveis gotas.” Assim, além da ampliação e do aprofundamento do conceito de segurança, a definição de novas ameaças como crimes e inseguranças globais têm levado ao estabelecimento de arranjos colaborativos em que o policiamento também cruza as fronteiras territoriais (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012; BERG; NAKUEIRA; SHEARING, 2014).

Como Bueger (2015) e Chapsos (2016) chamam atenção, uma definição mais ampla e profunda de segurança marítima traz consigo não apenas uma maior diversidade de atores envolvidos, mas também a coordenação entre tais atores locais, nacionais e globais. Sejam colaborações voluntárias estabelecidas *ad hoc* ou consequências diretas das regulações e iniciativas de segurança portuária – incluindo aquelas implementadas por organizações internacionais como IMO, UNODC e OMA, ou por agências governamentais atuantes a nível global como a CBP –, redes de segurança envolvendo diversos atores públicos e privados também têm marcado o policiamento dos fluxos nos portos ao redor do globo (DE BOECK et al, 2014; NØKLEBERG, 2019). Ainda que esses arranjos não representem algo completamente novo, Brewer (2014) sustenta que a novidade do fenômeno reside na atual difusão de tais estratégias e nas proporções tomadas por essa integração entre forças policiais,

agências regulatórias e os diversos atores privados envolvidos nas operações portuárias. Essa integração costuma ser explicitamente orientada por um discurso colaborativo que valoriza parcerias e colaborações como forma de mobilizar recursos e atingir objetivos institucionais.

Contudo, o pressuposto de que redes são movidas por valores colaborativos em relações horizontais acaba desconsiderando valores distintos e relações desiguais (BREWER, 2017). De fato, há muitas ressalvas sobre a realização do discurso colaborativo na prática. Nem sempre há consenso sobre quais problemas constituem ameaças, como eles devem ser combatidos e quais as responsabilidades e competências de cada organização. Ao mesmo tempo em que responsabilidades sobrepostas tendem a gerar conflitos, as organizações competem por tais responsabilidades na medida em que elas são acompanhadas por recursos (SCIASCIA, 2013; DE BOECK et al, 2014). Nas relações entre atores públicos e privados, particularmente, diferentes racionalidades são fontes de conflito, refletindo pretensões duplas e aparentemente contraditórias: facilitar e maximizar, mas interceptar e regular os fluxos globais (AMICELLE et al, 2017). No ambiente portuário, segundo Grabosky (2014, p. ix, **tradução nossa**), “[o] desafio da regulação portuária marítima hoje é facilitar o comércio, enquanto minimizando sua exploração criminal”.³⁴ Organizados como fronteiras, como portas de entrada e saída dos territórios nacionais, os portos reúnem procedimentos de controle aduaneiro, migratório e de segurança nacional realizados por atores públicos, nem sempre compatíveis com os imperativos econômicos e comerciais dos atores privados dedicados às operações portuárias (LOFTUS, 2002; SCIASCIA, 2013; NØKLEBERG, 2019). A metáfora de Saviano (2015) ilumina essas pretensões contraditórias. Segundo o autor, “[a] qualidade do porto é sua velocidade. Qualquer lentidão burocrática, qualquer controle meticuloso transformariam o guepardo do transporte em um bicho preguiça lento e pesado” (SAVIANO, 2015, p. 16).

Nos termos de Marks et al (2013), infraestruturas “multimodais” como os portos concentram muitos atores, públicos e privados, com seus respectivos interesses, deveres, responsabilidades e poderes. Assim, “quando se trata da aplicação da lei e da investigação de atividades suspeitas, não está claro qual agência deve assumir o papel de diretor” (MARKS et al, 2013, p. 22, **tradução nossa**).³⁵ O reconhecimento de diferentes racionalidades entre os atores públicos e privados tem fundamentado recomendações sobre essa posição de “diretor”,

³⁴ “The challenge of maritime port regulation today is to facilitate commerce, while minimising criminal exploitation thereof.”

³⁵ “(...) when it comes to law enforcement and investigation into suspect activities, it is unclear which agency should take on the role of director”

como as de Willis e Ortiz (2004), que sustentam que o setor público deve liderar a coordenação e o planejamento da segurança dos contêineres que movimentam toda a cadeia global de suprimentos. Ecoando os pressupostos do pluralismo ancorado, um dos motivos elencados pelos autores é o de que “a motivação do setor privado para alocar recursos a esses esforços está sujeita às falhas do mercado na provisão de bens públicos” (WILLIS; ORTIZ, 2004, p. xiii, **tradução nossa**).³⁶ De modo geral, esse debate ilumina que valores colaborativos estabelecem os contornos mais gerais das redes de segurança, mas a diversificação dos atores envolvidos também resulta em lutas por poder. Considerando que as redes representam formas descentralizadas que redistribuem o poder de modo mais horizontal, muitas organizações buscam manter sua posição privilegiada em um campo organizacional agora pluralizado (DUPONT, 2006; GERSPACHER; DUPONT, 2007). Assim, além de limitações legais relacionadas à confidencialidade de informações sensíveis e estratégicas, por exemplo, muitas organizações prezam por sua autonomia e relutam em compartilhar suas informações e *expertise*. Por parte dos atores públicos, essa relutância reflete uma mentalidade estadocêntrica que minimiza os papéis desempenhados por atores privados e entende o policiamento como uma atividade associada ao Estado (NØKLEBERG, 2019).

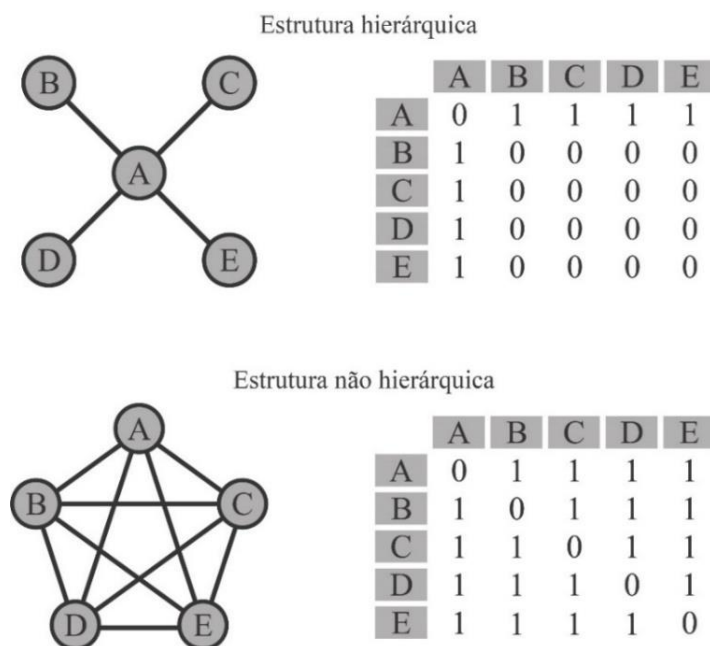
Nesse sentido, a segurança portuária exemplifica muitas questões centrais dos *policing studies* contemporâneos, incluindo os debates teóricos e normativos entre a governança nodal e o pluralismo ancorado a respeito da posição do Estado. Ao mesmo tempo em que é possível identificar uma multiplicidade de patrocinadores e provedores estatais e não estatais, com diferentes mentalidades, tecnologias, recursos e instituições, as interpretações e as propostas divergem quanto à definição do Estado como apenas mais um nó entre tantos outros. Uma vez que as relações entre essa multiplicidade de atores representam um pano de fundo de grande parte dos debates, perspectivas específicas sobre redes de segurança podem contribuir empiricamente ao iluminar quais atores assumem posições centrais e por quê. Passos importantes foram dados por autores como Brewer (2014; 2015) e Nøkleberg (2020), mas ainda é preciso explorar a articulação entre essas propriedades relacionais e estruturais das redes de segurança portuária em contextos como o latino-americano. Esta pesquisa explora essas questões por meio do estudo de caso da rede de segurança do maior complexo portuário do Brasil e da América Latina, o Porto de Santos. O próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa.

³⁶ “(...) the motivation of the private sector to allocate resources to such efforts is subject to the market failures of providing public goods.”

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O alicerce das pesquisas empíricas sobre redes é a análise de redes sociais. Mais do que uma teoria ou um método, a análise de redes sociais tem sido definida como um paradigma formado por um amplo conjunto de teorias, métodos e pesquisas orientadas por um modo particular de conceituar e analisar o mundo social (CARRINGTON; SCOTT, 2011). Esse paradigma representa a ideia de estrutura social como os padrões de relação que conectam atores sociais individuais ou coletivos. As origens desse paradigma e muitos de seus conceitos fundamentais remontam à teoria dos grafos, ramo da matemática dedicado ao estudo de estruturas representadas por um conjunto de pontos conectados por linhas. Para além das abstrações matemáticas, a sociometria trouxe essa teoria às pesquisas sociais em meados da década de 1930, representando atores sociais como os pontos e relações sociais como as linhas – também renomeando os grafos como sociogramas (WASSERMAN; FAUST, 1994; DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018). Desde a década de 1970, uma sociologia relacional ou estrutural vem se desenvolvendo a partir desses pressupostos, analisando as consequências de padrões relacionais que formam estruturas hierárquicas ou não-hierárquicas em fenômenos sociais como o fluxo de informações ou recursos, por exemplo (MIZRUCHI, 2006; MARQUES, 2007). A Figura 1 exemplifica essas estruturas em sociogramas e matrizes relacionais que contêm as mesmas informações.

Figura 1 – Exemplos de grafos/sociogramas e matrizes



Fonte: O próprio autor.

Apesar dessa ênfase quantitativa ou matemática, consolidada inclusive nos manuais e *handbooks* metodológicos, pesquisas qualitativas compuseram grande parte dos trabalhos fundacionais desse paradigma, incluindo técnicas de coleta e análise de dados qualitativos na descrição e análise de estruturas sociais (CARRINGTON; SCOTT, 2011; HOLLSTEIN, 2011; 2014). De fato, desde o começo dos anos 1990, a prioridade atribuída ao nível estrutural das redes sociais na explicação de restrições, oportunidades e comportamentos tem sido fonte de críticas. Em grande medida, o centro desses debates está na pouca atenção atribuída à importância dos próprios atores, suas características e seu papel no interior das redes – sua capacidade de agir e moldar o contexto, sua atribuição subjetiva de significados, referências a normas, símbolos e práticas culturais (WHELAN, 2012; HOLLSTEIN, 2014). Segundo Mizruchi (2006), muitas críticas comuns à sociologia estrutural e à análise de redes sociais decorrem de duas principais carências. Por um lado, ambas tenderiam a minimizar o papel das normas e da cultura, não considerando a origem e o conteúdo das visões de mundo identificadas ao nível individual ou coletivo. Por outro, ambas apresentariam concepções subdesenvolvidas sobre a agência dos atores e sobre seus efeitos nas estruturas sociais.

As pesquisas sobre redes de segurança se inserem nesse debate. Dupont (2006a) estabeleceu os parâmetros metodológicos e analíticos das pesquisas sobre redes de segurança, baseados na análise de redes sociais (BREWER, 2017). Contudo, como Whelan (2012) chama atenção, desenvolvimentos recentes nessa literatura também reconheceram a importância dos próprios atores no interior das redes, identificando limitações na análise de redes sociais que poderiam ser superadas em combinação com outras técnicas. Mais recentemente, ao revisar a literatura sobre redes de segurança e enfatizar a necessidade de pesquisas empíricas sobre como as propriedades relacionais e estruturais dessas redes se articulam, Whelan e Dupont (2017) sugeriram os métodos mistos como os mais adequados para essa tarefa. Conforme apresentado no Capítulo 1, as propriedades estruturais incluem características da própria rede, como sua densidade, centralidade, componentes e subgrupos, enquanto as propriedades relacionais envolvem as condições e os fatores que caracterizam as próprias relações e dinâmicas internas da rede, como crenças, valores e atitudes, além de confiança ou desconfiança, colaborações ou conflitos (WHELAN, 2012; 2017).

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para mapear a rede de segurança do complexo portuário de Santos. O capítulo está organizado em cinco seções. A primeira seção define os conceitos próprios da análise de redes sociais que foram operacionalizados no estudo de caso da rede de segurança do Porto de Santos. A segunda

seção apresenta o método misto desenvolvido na pesquisa, baseado na coleta de dados qualitativos e na integração de técnicas de análise qualitativa e quantitativa. A terceira e a quarta seções descrevem mais detalhadamente esses procedimentos de coleta e análise de dados, respectivamente. Por fim, a quinta seção ressalta algumas limitações dos procedimentos metodológicos, problemas enfrentados e soluções adotadas no percurso da pesquisa, bem como suas virtudes.

3.1 REDES, NÓS E LAÇOS

Ao apresentar as características da análise de redes sociais, Marques (2007) enfatiza que ela exige decisões importantes por parte do pesquisador, incluindo o tipo de rede, de nó e de relação que serão analisados. Essas decisões determinam os resultados da análise, devendo ser tomadas à luz dos problemas de pesquisa e acompanhadas por procedimentos metodológicos apropriados – com a ressalva de que o grau de detalhe dessas pesquisas faz dos estudos de caso sua estratégia característica. Para além da viabilidade, os objetivos desta pesquisa também se enquadram nos critérios apropriados para os estudos de caso, conforme propostos por Yin (2001). Utilizando os termos estabelecidos pelo autor, esta pesquisa explora questões de tipo como e por que, não exige controle sobre eventos comportamentais e focaliza acontecimentos contemporâneos. Para explorar como a rede de segurança se estrutura e por que os atores adquirem maior ou menor centralidade, a pesquisa analisa o caso do maior complexo portuário da América Latina, o Porto de Santos. Dada a fluidez que geralmente caracteriza as redes de segurança como um conjunto temporário de práticas, como ressaltam Holley e Shearing (2017), foi estabelecido um recorte temporal para mapear a rede a partir das relações geralmente estabelecidas no período de um ano, considerando o de 2019. A mesma técnica foi adotada por Dupont (2006a) e Nøkleberg (2016).

Partindo das definições e tipologias da perspectiva teórica das redes de segurança, conforme estabelecidas por Dupont (2004; 2006a; 2006b), a rede mapeada nesta pesquisa abrange o conjunto de atores organizacionais interconectados a fim de patrocinar e/ou prover segurança em benefício de interesses particulares ou coletivos, internos ou externos, no complexo portuário de Santos. Portanto, os nós da rede foram definidos a nível organizacional e incluem todos os atores com alguma responsabilidade direta ou indireta sobre a segurança portuária, sejam atores públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros, “patrocinadores” ou “provedores” de segurança – resultando em um conjunto heterogêneo que inclui agências

governamentais e empresas privadas com diferentes tamanhos e capacidades (DUPONT, 2006a; BREWER, 2017). Nos termos técnicos da análise de redes sociais, a pesquisa analisa a “rede total” do complexo portuário, mapeando os padrões de relação entre todos os nós que compõem esse cenário, e explora a “rede pessoal” de determinados atores centrais (MARQUES, 2007; DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018). Apesar dessas definições, uma das maiores dificuldades nas pesquisas sobre redes é a delimitação de seus limites e dos nós que serão incluídos (BORGATTI; EVERETT; JOHNSTON, 2013). Além das principais organizações atuantes no interior do porto, a rede de segurança portuária ainda envolve outras organizações que se relacionam ocasionalmente com as primeiras, de modo complementar. Uma lista com essas organizações é apresentada no Apêndice C, cujo envolvimento na segurança portuária será discutido no próximo capítulo.

Essa heterogeneidade dos nós também se reflete nas linhas ou “laços” que conectam tais atores. Segundo Brass et al (2004, p. 795, **tradução nossa**), “o conteúdo particular das relações representadas pelos laços é limitado apenas pela imaginação do pesquisador”.³⁷ Diversas tipologias de relações foram estabelecidas na literatura metodológica sobre análise de redes sociais. Considerando organizações como os nós da rede, particularmente, essas tipologias incluem similaridades organizacionais, coparticipações em grupos ou eventos, alianças e outras colaborações formais ou informais, tais como interações em atividades ou fluxos de informações e recursos (BRASS et al, 2004; BORGATTI; EVERETT, JOHNSON, 2013). As pesquisas exploratórias realizadas sobre redes de segurança têm utilizado termos deliberadamente gerais na coleta dos dados, a fim de mapear a diversidade de relações formais e informais mantidas entre as organizações, sejam voluntárias, contratuais ou regulatórias (DUPONT, 2006; BREWER, 2017). Seguindo esses mesmos procedimentos, esta pesquisa também definiu as relações em termos gerais. Conforme apresentado no Apêndice C, a coleta dos dados teve como objetivo identificar “parcerias, colaborações e demais contatos formais ou informais em atividades relacionadas à segurança portuária”, bem como quais foram essas atividades, seus motivos e propósitos.

Nos termos de Bichler (2019), os estudos que consideram a totalidade das relações mapeiam a “arquitetura” da estrutura dessas redes, algo mais estático, distinguindo-se dos estudos que analisam os “fluxos” dinâmicos que atravessam essa estrutura, tais como análises que se concentram unicamente em trocas de informações ou outros recursos específicos. A troca de recursos e diversas outras relações estabelecidas em rede de segurança portuária são

³⁷ “The particular content of the relationships represented by the ties is limited only by a researcher’s imagination.”

resumidas por Brewer (2014), exemplificando as relações encontradas na coleta de dados e que serão analisadas no próximo capítulo:

(1) as interações físicas entre os atores em questões relacionadas à segurança; (2) a transferência de recursos materiais para propósitos de segurança – incluindo comprar, vender, emprestar ou pegar emprestado; (3) a transferência de recursos não materiais para propósitos de segurança, como comunicados ou troca de informação; (4) o movimento físico dos atores (por exemplo, os atores se movendo para o mesmo prédio, centro de comando, força-tarefa, etc.); e (5) papéis formais de segurança ditados por meio do poder e da autoridade (por exemplo, autoridades aduaneiras têm autoridade regulatória legislada sobre os operadores das instalações). (BREWER, 2014, p. 25-26, **tradução nossa**).³⁸

3.2 MÉTODO MISTO

Ainda que autores como Whelan e Dupont (2017) tenham sugerido pesquisas sobre redes de segurança a partir de métodos mistos, posicionar as pesquisas empíricas sobre redes nas tipologias metodológicas comuns nas ciências sociais, inclusive nos métodos mistos, implica algumas mediações (HOLLSTEIN, 2014). Exponentes desse paradigma têm enfatizado que há diferenças fundamentais entre os dados utilizados nas pesquisas empíricas sobre redes e os dados comumente utilizados nas ciências sociais, sejam qualitativos ou quantitativos. Seguindo as definições de Scott (2000), a análise de redes sociais é realizada a partir de dados específicos sobre as relações que conectam os atores sociais em um sistema relacional mais amplo, cujas propriedades podem ser analisadas matematicamente. Na terminologia da teoria dos grafos, portanto, a característica desses “dados relacionais” é sua ênfase nas linhas que conectam os pontos, ao invés dos próprios pontos que representariam os atores sociais. Essa é uma das diferenças fundamentais com os “dados de atributos” geralmente utilizados nas pesquisas quantitativas das ciências sociais, que enfatizam atitudes, opiniões, comportamentos e outros atributos dos próprios atores, definidos como variáveis mensuradas e analisadas estatisticamente. Os dados relacionais também se diferenciam dos “dados ideacionais” geralmente utilizados nas pesquisas qualitativas, que enfatizam significados, motivos ou tipificações dos fenômenos sociais, analisados interpretativamente de modo a compreender o

³⁸ “(1) the physical interactions between actors on matters pertaining to security; (2) the transfer of material resources for security purposes – including buying, selling, lending, or borrowing; (3) the transfer of non-material resources for security purposes, such as communiqués or information exchange; (4) the physical movement of actors (eg actors moving into the same building, command centre, task force, etc); and (5) formal security roles dictated through power and authority (eg customs authorities have legislated regulatory authority over facility operators).”

sentido atribuído pelos próprios atores – remontando à *Verstehen* que define a sociologia compreensiva weberiana (WEBER; 1999; HOLLSTEIN, 2011).

De modo a aproximar as pesquisas sobre redes das tipologias metodológicas das ciências sociais, Hollstein (2014) estabelece definições de dados qualitativos e quantitativos de rede, estratégias qualitativas e quantitativas de análise de redes, além de especificar os critérios dos métodos mistos específicos dessas pesquisas. De acordo com a autora, os dados quantitativos expressam as relações entre os nós e as estruturas das redes em termos numéricos, analisados matematicamente por meio de análise de redes sociais. Por sua vez, os dados qualitativos assumem uma forma textual e narram significados, percepções, interpretações, práticas e estratégias de ação dos próprios atores, bem como os contextos sociais das relações e das redes, analisadas interpretativamente por meio de técnicas fundamentadas na *Verstehen*. Seguindo essas definições, a autora elenca três características definidoras dos métodos mistos em pesquisas empíricas sobre redes, que envolvem a utilização de estratégias qualitativas e quantitativas na análise de dados qualitativos e quantitativos de rede, com dados e técnicas sendo efetivamente combinados em algum estágio do processo de pesquisa – seja na coleta, na análise ou na interpretação dos resultados, integrando sistematicamente as partes qualitativa e quantitativa.

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa fazem parte de um conjunto de métodos mistos denominados por Hollstein (2014) como desenhos de conversão. A autora ressalta que dados qualitativos e quantitativos de rede não necessariamente precisam ser coletados, uma vez que a coleta de um único tipo de dado permite que ele seja convertido em seu tipo alternativo para propósitos analíticos, possibilitando análises de acordo com as técnicas qualitativas e quantitativas correspondentes e uma integração analítica efetiva. Na tipologia de Small (2011), esse tipo de método misto é denominado como “análise integrativa”, um estudo de análise mista caracterizado pela integração de técnicas qualitativas e quantitativas na análise de um único tipo de dado coletado. Nesta pesquisa, dados qualitativos foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade, posteriormente convertidos em dados quantitativos de rede – assim, possibilitando análises qualitativas ajustadas aos dados originais e análises quantitativas ajustadas aos dados convertidos. Os dados textuais originais foram analisados qualitativamente por meio de análise de conteúdo e os dados numéricos convertidos foram analisados quantitativamente por meio de análise de redes sociais.

3.3 COLETA

Ao distinguir dados relacionais, ideacionais e de atributos, Scott (2000) indica que não há especificidade nas técnicas de coleta, que podem incluir a aplicação de *surveys*, a realização de entrevistas, observações participantes ou análises documentais. Nos termos estabelecidos por Hollstein (2014), uma mesma técnica pode ser utilizada na coleta de dados qualitativos e quantitativos de rede, mas técnicas de coleta indutivas e abertas podem ser mais indicadas em alguns casos, como aqueles em que a pesquisa tem uma natureza exploratória ou em que se espere muita variação na atribuição subjetiva de significados, por exemplo. Nesses casos, as técnicas qualitativas de coleta de dados comumente utilizadas nas ciências sociais podem ser utilizadas nas pesquisas sobre redes para iluminar a diversidade daqueles significados e outras questões de interesse – e podem ser convertidas para uma posterior análise de redes sociais (HOLLSTEIN, 2011; 2014). Seguindo essas recomendações, os procedimentos metodológicos desta pesquisa envolveram a coleta de dados qualitativos por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade, realizadas com 17 gestores e ex-gestores de organizações atuantes na segurança portuária – Cesportos, Polícias Federal, Civil e Militar, Alfândega da Receita Federal, Capitania dos Portos, Guarda Portuária, terminais portuários, empresas de segurança, consultorias e sindicatos.

Os entrevistados foram selecionados por meio de amostragem por informantes-chave e bola de neve, definidas por Marshall (1996) como duas técnicas de amostragem não probabilística por julgamento ou intencional. Na amostragem por informantes-chave, são selecionados indivíduos com *expertises* específicas, produtivas do ponto de vista do problema de pesquisa. Seguindo pesquisas anteriores sobre redes de segurança, como as de Dupont (2006a) e Brewer (2014; 2015), foram selecionados indivíduos que ocupam cargos intermediários, a nível de gestão, coordenação ou supervisão, por exemplo, por ter um conhecimento mais abrangente sobre as atividades realizadas por sua organização e pelos demais funcionários.³⁹ Como os autores ressaltam, a coleta dos dados por meio dos gestores traz limitações, sobretudo a impossibilidade de mapear todas as relações estabelecidas pelos funcionários da ponta. Em compensação, esses profissionais geralmente conhecem as relações mais importantes estabelecidas por sua organização, que não raramente envolvem suas próprias decisões, que têm grande capacidade de influenciar a estrutura da rede. Os contatos

³⁹ As pesquisas anteriores se referem aos *managers*, enquanto esta pesquisa faz referência aos “gestores”. Contudo, esse termo foi adotado como um ponto intermediário entre o alto e o baixo escalão das organizações, mas nem todos os interlocutores ocupavam cargos de gerência propriamente dita.

cultivados por esses profissionais também permitiram que eles fossem consultados para indicações de outros gestores que pudessem contribuir com a pesquisa, adicionando uma técnica de seleção por bola de neve.

A partir das recomendações de Gaskell (2003), as entrevistas foram realizadas seguindo um roteiro pré-estabelecido de perguntas abertas, possibilitando o aprofundamento em outros temas emergentes de interesse para a pesquisa. A primeira versão do roteiro foi utilizada em uma entrevista piloto, contendo 16 questões e uma lista com 36 organizações. Considerando as recomendações de Borgatti, Everett e Johnston (2013), sobretudo pelo tempo necessário e a necessidade de aprofundar qualitativamente cada relação estabelecida, o roteiro foi reformulado com apenas três questões e uma lista com 27 organizações – apresentada no Apêndice C. As questões buscam identificar com quais organizações apresentadas na lista foram mantidas relações, para quais atividades e por quais motivos e propósitos. Essa segunda versão permitiu que as entrevistas em profundidade mapeassem as relações estabelecidas entre as organizações e contemplassem o que Gaskell (2003) considera como um dos objetivos fundamentais desse tipo de entrevista, que é a compreensão das decisões, motivos e experiências particulares dos entrevistados. Assim, foi possível coletar simultaneamente os dados necessários pra análise das propriedades “estruturais” da rede e das propriedades “relacionais” que permeiam as relações entre os atores.

3.4 ANÁLISE

Para a análise das entrevistas, técnicas qualitativas e quantitativas foram integradas. Como Small (2011), Hollstein (2014) e grande parte da literatura sobre métodos mistos ressaltam, diferentes estratégias podem ser adotadas para integrar efetivamente os dados e as análises qualitativas e quantitativas. Uma das distinções mais comuns é entre estratégias paralelas ou sequenciais – respectivamente, se ambos os dados são coletados e analisados simultaneamente, integrados por meio de comparações dos resultados e metainferências; ou se há uma primeira fase de coleta e análise de dados de um tipo, cujos resultados determinam a coleta e a análise de dados alternativos em uma segunda fase. Exemplificando uma estratégia sequencial, Hollstein (2014) indica que uma primeira fase realizada por meio da análise de redes sociais possibilita mapear a estrutura da rede e selecionar casos específicos para uma análise qualitativa que aprofunde e complemente os resultados iniciais. O desenho de

conversão adotado nesta pesquisa se aproxima dessa estratégia sequencial. O objetivo foi identificar quantitativamente os atores centrais e explorar qualitativamente suas relações.

Primeiro, as entrevistas foram transcritas e codificadas a partir de um referencial com todas as combinações possíveis entre pares de atores ou grupos mais amplos a partir de três atores – “díades” e “tríades”, na terminologia da análise de redes sociais. Com base na lista de atores elencados no Apêndice C e algumas categorias adicionais, o referencial foi elaborado com 467 códigos, dos quais 194 foram aplicados aos trechos das entrevistas que faziam referência explícita à existência ou inexistência da relação entre determinados atores.⁴⁰ Esse processo foi realizado por meio do *software Atlas.ti*, permitindo que cada um desses 194 códigos aplicados gerasse um relatório contendo todos os trechos codificados, que foram lidos e organizados a fim de distinguir as relações pertinentes para a pesquisa. Conforme discutido anteriormente, as relações consideradas na análise foram aquelas estabelecidas em atividades de segurança portuária, concentradas na área de *security*, tais como prevenção, reação e investigação a crimes – excluindo relações de *safety* que diziam respeito a acidentes e outras relações sem implicação direta com as atividades de segurança, como contatos pessoais. Finalmente, essas relações foram então tabuladas em um banco de dados na forma de uma lista de díades, analisada quantitativamente por meio do *software Pajek*.⁴¹ De modo a contribuir empiricamente com os debates dos *policing studies* acerca da posição do Estado na governança da segurança, seja como “âncora” ou como mais um “nó” entre tantos outros, os dados foram analisados por meio de um conjunto de medidas da análise de redes sociais que busca identificar os atores mais importantes, considerados como aqueles que ocupam posições centrais na rede (FREEMAN, 1979).

Sequencialmente, os resultados dessa análise quantitativa serviram à seleção de determinados atores centrais, cujas relações foram exploradas qualitativamente por meio de análise de conteúdo. Essa análise foi realizada a partir dos relatórios gerados anteriormente pela codificação no *Atlas.ti*, contendo todos os trechos que faziam referência às relações envolvendo os atores selecionados. Seguindo os procedimentos descritos por Bauer (2003) e

⁴⁰ Os códigos foram elaborados a partir daquela lista, mas houve ajustes no percurso – por exemplo, o roteiro incluía “Sindicatos e Associações”, que posteriormente foram distinguidos por classe, enquanto atores como o UNODC, a IMO e a OMA foram agrupados em “organizações internacionais”. A decisão por também codificar os trechos sobre relações inexistentes, que negavam relações e explicitavam suas justificativas, foi tomada com o objetivo de enriquecer a análise qualitativa, uma vez que todos os trechos codificados seriam lidos posteriormente para identificar relações mencionadas por diferentes interlocutores e assim evitar sobreposições, por exemplo. Portanto, essa leitura possibilitaria organizar os dados para conversão e manter a riqueza dos dados qualitativos coletados.

⁴¹ Os códigos baseados em tríades ou mais atores, como “Operações/Programas/Grupos”, serviram para simplificar o processo inicial de codificação. Contudo, durante a leitura dos trechos em que esses códigos foram aplicados, as relações foram destrinchadas em díades e assim tabuladas.

Bardin (2016), a análise de conteúdo também costuma implicar um processo de codificação em que os dados textuais são “desmontados” e “remontados” de acordo com códigos elaborados pelo pesquisador a partir das perspectivas teóricas, indicando os temas daquilo que é dito pelo interlocutor em diferentes trechos da entrevista, por exemplo. Nesse processo, o conteúdo imediato do texto é articulado com uma discussão sociológica que permite a realização de inferências sobre seu emissor e seu contexto. Conforme apresentado no roteiro da entrevista, as perguntas giravam em torno das motivações e propósitos que levam ao estabelecimento de parcerias, colaborações e outros contatos entre as organizações que compõem a rede de segurança portuária. Para analisar o conteúdo dessas motivações e propósitos, as relações foram distinguidas a partir da teoria bourdieusiana e sua adaptação pela perspectiva teórica das redes de segurança, classificando os recursos ou “capitais” mobilizados e buscados nas relações dos atores centrais (DUPONT, 2004; 2006b). Em conjunto, essas técnicas permitiram avaliar a hipótese de que a rede de segurança do Porto de Santos é ancorada pelo Estado, com os atores estatais apresentando maior capacidade de mobilização de diferentes capitais que lhe conferem centralidade e poder.

3.5 LIMITAÇÕES: “NÃO ACHE QUE VOCÊ NÃO FOI INVESTIGADO”

Como Nøkleberg (2017) chama atenção, conseguir acesso ao campo representa um dos principais desafios das pesquisas empíricas, determinando a qualidade e a quantidade dos dados que poderão ser coletados. Pesquisas sobre segurança apresentam muitas particularidades nesse processo, sobretudo em espaços associados à segurança nacional, muito fechados e restritos, como é o caso dos portos. A especificidade desses espaços faz com que o acesso frequentemente dependa de trâmites burocráticos e aprovações dos níveis superiores de cada organização, minimizando as possibilidades decorrentes de contatos estratégicos com *gatekeepers*, uma vez que qualquer informação relacionada à segurança é considerada como potencialmente confidencial e não acessível aos pesquisadores. No caso desta pesquisa, a solicitação da maioria das entrevistas também seguiu esses processos formais, ainda que o contato prévio com alguns *gatekeepers* tenha contribuído para a bola de neve. O primeiro passo consistiu na elaboração de um documento contendo uma “carta de apresentação do pesquisador”, assinada pelo orientador, e outra “carta de apresentação da pesquisa e solicitação de entrevista”, assinada por mim, além de um anexo com o roteiro da entrevista – as três questões e a lista de organizações (Apêndices A, B e C). As cartas trazem meus dados

peçoais, o objetivo da pesquisa e os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados. A carta assinada por mim também apresenta os compromissos éticos de utilização da entrevista para fins estritamente acadêmicos, sigilo e anonimato da identidade do entrevistado e da empresa, incluindo as identidades de outras pessoas e empresas citadas durante a entrevista, bem como a posterior disponibilização dos resultados.⁴²

Via de regra, as cartas foram enviadas após um primeiro contato com o setor de comunicação de cada organização, quando foram recebidas instruções e informações iniciais. Muitas dificuldades que seriam enfrentadas no decorrer da pesquisa apareceram logo nesses primeiros contatos, quando os setores de comunicação observaram que pesquisas sobre segurança portuária poderiam enfrentar alguns entraves diante de informações estratégicas ou confidenciais – a despeito das perguntas e objetivos específicos da pesquisa. Algumas organizações solicitaram informações adicionais às contidas no documento enviado inicialmente, com o objetivo de checar minha identidade e, segundo me disseram, excluir a possibilidade de que eu fosse um membro do crime organizado buscando informações privilegiadas. Fui alertado por um interlocutor, gestor da segurança de um terminal portuário: “Vão questionar por que, vão questionar toda a sua vida, até a sua capivara vão buscar” [P1], referindo-se aos meus antecedentes criminais. De fato, durante os contatos iniciais com o gestor de outro terminal, fui questionado se eu era membro de alguma polícia, partido político ou grupo criminoso. Obviamente, as perguntas tinham o objetivo de chamar minha atenção para quão sensível era o tema sobre o qual eu estava querendo conversar. Ao responder negativamente às questões, concluí dizendo que compreendia as preocupações e que outros gestores haviam feito perguntas semelhantes. O interlocutor então respondeu: “Você acha que eu não conversei com todos com quem você anda falando? Não ache que você não foi investigado” [P16].

Além desse gestor, que considerou as informações estratégicas e preferiu conversar apenas por telefone sobre questões secundárias, outras solicitações foram negadas “devido a resoluções e diretrizes internas” e “por motivos internos e de segurança” – muitas outras foram ignoradas. Portanto, diante da impossibilidade de realizar entrevistas com representantes de todas as organizações atuantes na segurança portuária, os procedimentos metodológicos seguiram algumas estratégias alternativas. Primeiro, ampliando o rol de

⁴² As identidades de todos os entrevistados foram mantidas anônimas. No caso das organizações, o anonimato se aplica às empresas privadas em virtude da possibilidade de substituição dos nomes reais por categorias, tais como “terminais portuários”, “empresas de segurança” e assim por diante. Diante da impossibilidade dessa categorização dos órgãos públicos, as identidades da Cesportos, Polícia Federal, Alfândega da Receita Federal e Guarda Portuária, por exemplo, foram utilizadas.

informantes-chave, também foram realizadas entrevistas com ex-gestores das organizações identificadas. Nesses casos, embora os entrevistados não estivessem a par das relações estabelecidas durante o ano estabelecido como recorte temporal, as entrevistas buscaram mapear as relações comumente estabelecidas durante o tempo em que o entrevistado esteve no cargo. Essas entrevistas buscaram "laços que são mantidos ao longo do tempo, estabelecendo assim um padrão relativamente estável de inter-relações de rede" (BRASS et al, 2004, p. 795, **tradução nossa**).⁴³ Segundo, as análises buscaram minimizar os dados faltantes sobre as organizações não observadas ao considerar as relações que elas estabelecem com aquelas observadas, conforme indicadas por essas últimas durante as entrevistas. Por fim, várias organizações foram agrupadas em categorias – ainda que haja dezenas de terminais portuários, por exemplo, essas organizações foram representadas por um nó na rede. Essas duas últimas soluções foram adotadas a partir do trabalho de Brewer (2014; 2015).

Compensando tais limitações, os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa se aproximam das virtudes próprias da integração qualitativa e quantitativa e suas contribuições específicas às pesquisas empíricas sobre redes. Por um lado, como Small (2011) ressalta, uma das virtudes dos métodos mistos é a complementaridade. Ponderando as limitações e as vantagens das pesquisas qualitativas ou quantitativas, suas respectivas contribuições em pesquisas de método misto podem maximizar a quantidade das informações sobre o objeto estudado e tornar a pesquisa independente do conhecimento gerado a partir de determinado dado ou técnica, produzindo resultados mais amplos e conclusões mais consistentes. Por outro lado, Hollstein (2014) enfatiza que uma das contribuições dos métodos mistos às pesquisas empíricas sobre redes envolve seus aspectos dinâmicos, incluindo suas condições formativas. Uma integração qualitativa e quantitativa permite iluminar como as orientações, estratégias e práticas dos atores constituem as redes, determinando sua composição e estrutura – superando as limitações da ênfase quantitativa nas pesquisas empíricas sobre redes, apontadas por diversos autores desde o começo dos anos 1990. Por tais virtudes e contribuições, Whelan e Dupont (2017) sugerem os métodos mistos para preencher as lacunas identificadas nas pesquisas sobre redes de segurança.

⁴³ "(...) ties that are maintained over time, thus establishing a relatively stable pattern of network interrelationships."

4 A REDE DE SEGURANÇA DO PORTO DE SANTOS

Em meados de 2018, a área de inteligência da Polícia Federal trabalhava com a informação de que remessas de cocaína seriam exportadas pelo Porto de Santos em meio a maquinários de construção civil. Em colaboração com a Alfândega da Receita Federal, que recebe dados e imagens disponibilizadas pelos terminais portuários, uma dessas cargas foi identificada no dia 17 de setembro. Tratores com rolos compactadores seriam exportados ao Porto de Abidjan, na Costa do Marfim. O escâner apontava algo estranho e as equipes da Polícia Federal e da Alfândega partiram para a inspeção da carga. As suspeitas aumentaram quando as equipes identificaram marcas de recortes no metal de alguns rolos compactadores. Mais de 12 horas foram necessárias até que funcionários cedidos pelo terminal que realizaria o embarque da carga conseguissem abrir os rolos a pedido das autoridades, que encontraram centenas de tabletes totalizando mais de uma tonelada de cocaína com alto grau de pureza. Após a apreensão, a trigésima primeira daquele ano, a Polícia Federal instaurou inquérito e prosseguiu com as investigações, assim como a Alfândega – ambas colaborando com agências africanas e europeias. Em junho de 2019, a Operação *Spaghetti Connection* foi deflagrada em Abidjan e desmantelou o grupo marfinense que utilizava o Porto de Santos para exportar cocaína ao continente africano e depois à Europa. O esquema envolvia as máfias italianas *'Ndrangueta* e *Camorra*, além da facção brasileira PCC.⁴⁴

As trocas de informações e recursos que levaram à *Spaghetti Connection* exemplificam as relações estabelecidas entre os atores que realizam a segurança do Porto de Santos, o maior complexo portuário da América Latina. Conforme discutido nos capítulos anteriores, as relações entre polícia, segurança privada e outros atores públicos e privados estão no centro dos debates teóricos e normativos nos *policing studies*, cuja questão principal é a posição ocupada pelo Estado nessa atividade cada vez mais pluralizada. Este capítulo contribui empiricamente com esses debates ao analisar a rede de segurança do Porto de Santos e as posições centrais que determinados atores ocupam, explorando os capitais mobilizados, buscados e reconhecidos nas relações estabelecidas por esses atores. O capítulo está dividido em três seções. A primeira seção apresenta o caso estudado, descrevendo os atores públicos e

⁴⁴ Informações enviadas pela Assessoria de Comunicação da Alfândega. Também disponíveis em: <<https://www.diariodolitoral.com.br/policia/narcotrafico-via-porto-de-santos-operacao-spaghetti-connection/127260/>>; <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/07/16/mafia-usou-maquinas-de-construcao-para-esconder-12-t-de-cocaina-em-sp.ghtml>> e <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/07/18/com-chefes-em-sp-mafia-italiana-usa-elo-com-pcc-e-artimanhas-para-trafficar.htm>> Acessados em 08/05/2020.

privados que atuam direta ou indiretamente na segurança portuária, suas competências e atividades. A segunda seção é dedicada à parte quantitativa por meio da análise de redes sociais, que sistematiza as relações identificadas, mapeia a estrutura da rede de segurança portuária e identifica seus atores centrais. Por fim, a terceira seção é dedicada à parte qualitativa por meio da análise de conteúdo, em que as relações estabelecidas pelos atores centrais são exploradas a partir da perspectiva teórica das redes de segurança e sua adaptação da teoria bourdieusiana dos campos e, particularmente, seu conceito-chave de capital.

4.1 O PORTO E SEUS “NÓS”

O Porto de Santos é o maior complexo portuário do Brasil e da América Latina, responsável pela movimentação de $\frac{1}{4}$ da balança comercial brasileira, frequentemente ultrapassando a marca dos 30% – no ano de 2019, um montante equivalente a mais de 130 milhões de toneladas. Com uma área útil de 7,8 milhões de metros quadrados, o complexo é formado por instalações portuárias distribuídas nas duas margens do estuário que separa as cidades de Santos e Guarujá, no litoral do Estado de São Paulo. Em termos legais, essas instalações estão situadas no interior e ao redor da “área do porto organizado” (BRASIL, 2013) – propriedade do Governo Federal delimitada pelo Decreto Nº 4.333 de 12 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002). A administração do porto organizado é realizada pela *Santos Port Authority* (SPA), empresa pública de capital majoritário da União, até recentemente denominada Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Alinhadas ao modelo de gestão conhecido como *landlord*,⁴⁵ as competências da SPA enquanto Autoridade Portuária envolvem poucas operações portuárias propriamente ditas. Serviços como armazenamento, movimentação, embarque e desembarque são realizados por mais de 50 terminais portuários e retroportuários administrados por empresas privadas. No interior da área do porto organizado, essas operações são realizadas por terminais mediante arrendamento; ao redor dessa área, são realizadas por Terminais de Uso Privado (TUPs) mediante autorização – processos que envolvem a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Situados na zona

⁴⁵ O modelo *landlord* é predominante nos países ocidentais. As Autoridades Portuárias, geralmente empresas públicas, mantêm pouca atividade operacional. Algumas não realizam operações portuárias, enquanto outras realizam apenas em certos casos, em instalações de uso comum. Essas atividades são realizadas predominantemente por empresas privadas que garantem o direito de operar instalações portuárias durante determinados períodos – que frequentemente variam entre dez e trinta anos (BREWER, 2014).

secundária do porto, os terminais retroportuários complementam os procedimentos logísticos e burocráticos do comércio exterior.⁴⁶

As atividades e os atores que compõem a rede de segurança portuária refletem a composição desse território recortado e suas especificidades enquanto espaço fronteiriço. Uma das competências da SPA é a constituição e a manutenção da Guarda Portuária, uma organização própria da Autoridade Portuária para a segurança da área do porto organizado. A Guarda Portuária realiza o monitoramento por meio de câmeras; o controle de acesso, movimentação e saída de pessoas, veículos e cargas; bem como ações de prevenção e repressão, tais como patrulhamento e atendimento às ocorrências na área sob responsabilidade da SPA. Ao mesmo tempo, cada terminal portuário é responsável pela segurança de suas instalações, mantendo um centro de monitoramento, controlando o acesso e patrulhando seu interior. As unidades de segurança dos terminais portuários geralmente são compostas por segurança privada “orgânica” e “especializada”, incluindo funcionários do próprio terminal e vigilantes terceirizados de empresas de segurança – além de outros atores contratados, tais como operadores de escâner, no caso de alguns terminais de contêineres. Ainda que parte importante dos serviços de segurança sejam terceirizados, os terminais portuários devem manter funcionários específicos, como o Supervisor de Segurança Portuária (SSP) – denominação adotada no país para *Port Facility Security Officer*. Previstos pelo Código ISPS, os SSPs são responsáveis pela implementação das medidas previstas do código, coordenação das atividades de segurança e comunicação com os outros atores. Embora não estejam submetidos ao Código ISPS, a segurança também é uma responsabilidade dos terminais retroportuários, que mantêm equipes próprias e terceirizadas.

Outros nós da rede de segurança do Porto de Santos são reunidos a partir do Código ISPS. Como Brewer (2014) indica, dependendo do país, a responsabilidade pela implementação dessa normativa foi atribuída a novas agências criadas especificamente para esse propósito, ou agências já existentes que assumiram essas novas tarefas. O Brasil seguiu essa última tendência, com a particularidade de que a edição das normas nacionais e outras responsabilidades relativas ao Código ISPS nos portos do país foram atribuídas a órgãos

⁴⁶ Informações gerais disponíveis no *website* da SPA: <<https://www.portodesantos.com.br/institucional/o-porto-de-santos/>>. Os detalhes sobre as operações portuárias referentes ao ano de 2019 podem ser acessadas no mensário estatístico do mês de dezembro: <http://intranet.portodesantos.com.br/docs_codesp/doc_codesp_pdf_site.asp?id=128350>. Por fim, uma *press release* recente sobre o processo de desestatização do Porto de Santos também complementa as informações sobre os terminais portuários e retroportuários, volume de movimentação e assim por diante: <<http://www.portodesantos.com.br/press-releases/governo-da-inicio-a-processo-de-desestatizacao-dos-portos-de-santos-e-de-sao-sebastiao/>>. Acessados em 28/09/2020.

colegiados. Criadas ainda em 1995 por meio do Decreto Nº 1.507, a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) e as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Cesportos) vinham dedicando-se contra furtos, roubos, contrabando, tráfico de drogas e armas, conforme estabelecido no Plano Nacional de Segurança Pública Portuária aprovado em 2002, e assumiram as responsabilidades pelo Código ISPS após a adoção da normativa pela IMO.⁴⁷ Assim, um dos nós da rede de segurança do Porto de Santos é representado pela Cesportos do Estado de São Paulo, composta por representantes da Polícia Federal; Receita Federal; Capitania dos Portos; ANTAQ; Polícias Civil e Militar, representando o governo estadual; além da Guarda Portuária, que representa a Autoridade Portuária.⁴⁸ Cada um desses atores tem responsabilidades na segurança portuária e representa um nó na rede.

A Polícia Federal é responsável pela coordenação das comissões nacional e estadual. Suas competências na segurança portuária abrangem a prevenção, a repressão e a investigação de crimes praticados a bordo ou contra embarcações, incluindo crimes transnacionais como o tráfico internacional de drogas e outras infrações penais cometidas contra bens, serviços ou interesses da União. Entre suas divisões, o Núcleo Especial de Polícia Marítima (NEPOM) realiza o patrulhamento com embarcações e outras ações ostensivas. A Receita Federal é outro “nó” dedicado aos interesses da União, concentrando sua atuação na segurança portuária por meio da Alfândega do Porto de Santos. A Alfândega é responsável pelo controle do comércio exterior, o que inclui a regulação das instalações que realizam importação e exportação, a fiscalização das mercadorias e o combate ao contrabando, ao descaminho e outros ilícitos aduaneiros. No Porto de Santos, a Alfândega monitora as operações portuárias por meio da Central de Operações e Vigilância (COV), conta com equipes responsáveis pela inspeção das cargas com cães de faro, bem como pelo patrulhamento nas águas do porto por meio de lanchas. Enquanto as atividades da Alfândega estão voltadas aos fluxos do comércio exterior, a Capitania dos Portos é um órgão da Marinha cujas principais competências giram em torno da segurança da navegação que movimenta esse comércio, além de outras questões de *safety*, tais como a proteção da vida humana no mar e a prevenção da poluição hídrica. No Porto de Santos, a Marinha também conta com o Grupamento de Patrulha Naval do Sul-

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/seguranca-portuaria/conportos>> Acessado em 12/05/2020.

⁴⁸ Inicialmente, a Conportos também seria incluída na análise da rede de segurança. Contudo, as competências da comissão nacional com implicações na segurança no Porto de Santos são realizadas por meio da comissão estadual. Mesmo quando há contatos diretos entre a comissão nacional e os atores do Porto de Santos, essas atividades tendem a envolver a comissão estadual.

Sudeste, que realiza atividades de socorro, patrulhamento e apoio com lanchas aos demais atores em ações ostensivas.⁴⁹

Inicialmente convidado, mas atualmente membro permanente, a ANTAQ é outro ator público federal que compõe a Cesportos. Além de providenciar os processos de arrendamento, autorização e outras regulações das instalações portuárias, a ANTAQ é responsável pela fiscalização da exploração dessa infraestrutura – uma de suas gerências tem como atribuição justamente coordenar auditorias com a Conportos e a Cesportos sobre a segurança portuária. No Porto de Santos, particularmente, a agência realiza grande parte de suas atividades a partir de um posto avançado na cidade.⁵⁰ Por sua vez, as Polícias Civil e Militar atualmente são membros convidados da Cesportos que representam o Governo do Estado de São Paulo. Assim como a Polícia Federal, a Polícia Civil também é uma polícia judiciária responsável pela investigação de infrações penais, mas aquelas cometidas contra pessoas físicas ou jurídicas, comumente chamados crimes comuns. A atuação da Polícia Civil na segurança portuária é concentrada na 5º Delegacia de Polícia do Porto de Santos, da Divisão Especializada de Atendimento ao Turista, cuja circunscrição abrange todo o complexo portuário – ainda que diferentes delegacias e divisões ocasionalmente realizem apreensões, investigações e outras atividades na área portuária.⁵¹ Já a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo na cidade, embora sua presença seja restrita no porto – área federal de competência da Guarda Portuária. A atuação da Polícia Militar é autorizada quando o “nível de segurança” é elevado pela Cesportos, o que ocorre com certa frequência e requer medidas segurança adicionais, ou quando há demandas por apoio nas adjacências do porto. Diversas divisões da Polícia Militar ocasionalmente atuam na segurança portuária.⁵² Limitações semelhantes ou ainda maiores se aplicam às Guardas Municipais mantida pelas Prefeituras de

⁴⁹ Disponíveis em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/02/28/novo-caveirao-do-mar-e-usado-no-combate-ao-narcotrafico-e-a-pirataria-no-porto-de-santos.ghtml>> e <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/10/03/marinha-recebe-novo-navio-para-reforçar-o-patrulhamento-no-porto-de-santos.ghtml>> e <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/marinha-amplia-frota-de-patrulhamento-no-porto>> Acessado em 22/05/2020.

⁵⁰ Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/superintendencias/fiscalizacao/>> e <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/unidades-regionais/>> Acessado em 19/05/2020.

⁵¹ Alguns exemplos estão disponíveis em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/12/30/policia-civil-apreende-210-tijolos-de-cocaina-escondidos-em-carga-de-limao-em-santos.ghtml>> e <<https://d.costanorte.com.br/seguranca/31108/policia-civil-apreende-5-kg-de-cocaina-no-porto-de-santos>> Acessados em 21/05/2020.

⁵² Principalmente o Comando de Policiamento do Interior Seis e o 2º Batalhão de Ações Especiais de Polícia. Outras divisões incluem o Comando de Policiamento Ambiental, o Comando de Aviação da Polícia Militar e o Comando de Policiamento Rodoviário do Estado de São Paulo. Inicialmente, a Polícia Rodoviária Estadual seria definida como um nó específico, diferente da Polícia Militar. Contudo, a atuação dessa polícia acaba sendo secundária em relação à segurança portuária, de modo que esses nós foram agrupados. A mesma decisão vale para a Polícia Rodoviária Federal, agrupada com a Polícia Federal.

Santos e Guarujá para a segurança do patrimônio público nas cidades – possíveis apoios aos demais atores, por isso incluída no roteiro. De fato, além das Guardas Municipais, as entrevistas permitiram identificar relações mantidas com secretarias específicas da Prefeitura, que por si só representa um nó na rede de segurança.

Assim como os SSPs dos terminais, o Código ISPS define outros dois atores privados envolvidos na segurança portuária. As Organizações de Segurança (OS), do inglês *Recognized Security Organization*, são empresas credenciadas pela Conportos para a realização dos estudos de avaliação de risco e dos planos de segurança das instalações portuárias, exigências do código. As OS foram incluídas na análise da rede de segurança portuária em conjunto com outras empresas de consultoria em segurança que prestam serviços semelhantes. Por sua vez, os atores dos modais de transporte marítimo, rodoviário e ferroviário representam outros nós na rede. O modal marítimo inclui os navios e seus atores correspondentes, como os armadores e as agências marítimas. De acordo com o Código ISPS, todos os navios contam com um Oficial de Segurança do Navio, enquanto os armadores possuem Funcionários de Proteção da Companhia, nos termos da Resolução 52 da Conportos (2018) – traduções para *Ship Security Officer* e *Company Security Officer*, respectivamente. Ainda que os outros modais de transporte não sejam contemplados pelo Código ISPS, eles também têm sido considerados em pesquisas sobre redes de segurança portuária, dada sua importância para a segurança da cadeia logística como um todo (BREWER, 2014). O modal rodoviário inclui os caminhões e as empresas transportadoras, enquanto o modal ferroviário abrange os trens e as operadoras de ferrovias.⁵³ Como resultado das entrevistas, ainda foram incluídos os importadores e exportadores que utilizam as instalações portuárias e esses modais de transporte para o comércio exterior.

Sindicatos e associações também têm sido considerados em pesquisas sobre redes de segurança, inclusive em portos (DUPONT, 2006a; BREWER, 2014). O roteiro incluía “sindicatos e associações” em termos gerais, que foram distinguidos posteriormente. A análise inclui sindicatos e associações de quatro classes identificadas durante as entrevistas: classe empresarial portuária, que representa os terminais portuários e retroportuários; classe empresarial marítima, que representa os atores desse modal, tais como armadores e agentes marítimos; classe empresarial de segurança, que representa as empresas de segurança privada;

⁵³ Até o ano de 2016, quase 70% das cargas que chegavam e saíam por terra do Porto de Santos eram movimentadas pelo modal rodoviário, mas as projeções indicam um crescimento da representatividade do modal ferroviário para as próximas décadas (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA; LABORATÓRIO DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA, 2019).

e, por fim, a classe trabalhadora portuária, que representa estivadores e outros trabalhadores portuários. No caso dos trabalhadores, particularmente, os portos brasileiros ainda contam com o chamado Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), associação civil sem fins lucrativos responsável pelo fornecimento de Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs) aos terminais portuários.⁵⁴ Entre outras funções previstas na Nova Lei dos Portos (BRASIL, 2013), o OGMO conta com um setor de fiscalização que observa questões disciplinares e apura ocorrências envolvendo os TPAs.⁵⁵

Ainda que não façam parte da Cesportos ou atuem mais diretamente na segurança portuária como a Capitania dos Portos e o Grupamento de Patrulha Naval vinculados à Marinha, as outras Forças Armadas também foram incluídas no roteiro. Atividades da Aeronáutica e do Exército relacionadas à segurança do Porto de Santos foram noticiadas durante a elaboração da pesquisa, de modo que as entrevistas buscaram aprofundar essas informações. Ainda a nível federal, o roteiro incluiu também o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, responsável por coordenar as atividades nacionais de inteligência e auxiliar o presidente em questões militares e de segurança. Na segurança portuária, particularmente, o GSI tem como atribuição assumir a coordenação das medidas de proteção em casos excepcionais de elevação ao nível três, mas ainda mantém iniciativas regulares em conjunto com outras agências, como o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que busca integrar os diversos órgãos públicos envolvidos na segurança fronteiriça, incluindo os portos. Como resultado das entrevistas, o nó representado pelo GSI na rede de segurança foi agregado com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), vinculada ao GSI e também integrante do PPIF, que atua especificamente na coleta, análise e fornecimento de informações e conhecimentos estratégicos ao Governo Federal sobre defesa externa, segurança interna e outras questões de interesse do Estado brasileiro.⁵⁶

Por fim, a análise incluiu agências estrangeiras e organizações internacionais que mantêm relações com os demais atores em atividades direta ou indiretamente ligadas à segurança do Porto de Santos. Conforme discutido no capítulo dois, esses atores estatais ou “acima do Estado” estão cada vez mais presentes na segurança dos portos ao redor do globo,

⁵⁴ Os TPAs não têm vínculo empregatício com os terminais portuários. O OGMO é responsável por cadastrar esses trabalhadores e administrar a oferta de trabalho, de acordo com a demanda dos terminais. Essa oferta é realizada diariamente nos chamados “postos de escalação”. Mais detalhes sobre o OGMO e os TPAs podem ser encontrados no Capítulo VI da Nova Lei dos Portos (BRASIL, 2013).

⁵⁵ Disponível em: <<https://www97.ogmo-santos.com.br/>> Acessado em 20/08/2020.

⁵⁶ Informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/acao-a-informacao/institucional/competencias>>, <<https://www.gov.br/abin/pt-br/acao-a-informacao/institucional/a-abin>> e <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/programa-de-protecao-integrada-de-fronteiras-ppif-1>> Acessado em 05/10/2020.

realizando um policiamento de caráter transnacional (KRAHMANN, 2005; COWEN, 2007; BOWLING; SHEPTYCKI, 2012). O nó das agências estrangeiras agrega aduanas e polícias de outros países – um exemplo específico sendo a *Customs and Border Protection* (CBP), vinculada ao Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, que mantém uma equipe no prédio da Alfândega do Porto de Santos. Por sua vez, diferentes organizações internacionais mantêm programas implementados no porto. Esse nó inclui atores como a IMO, responsável pelo Código ISPS, bem como o UNODC e a OMA, que conjuntamente mantêm o *Container Control Programme* (CCP), ativo no Porto de Santos desde 2017.⁵⁷

4.2 CENTRALIDADES

Os dados coletados permitiram a construção de uma rede formada por 32 organizações envolvidas direta ou indiretamente na segurança portuária – 18 (56%) classificadas como públicas e 14 (44%) como privadas. Ao todo, foram identificados pelo menos 108 laços entre essas organizações – além de dois *loops*, laços que conectam um nó a si mesmo, caso dos terminais portuários e das entidades da classe empresarial portuária.⁵⁸ Pela sobreposição e frequência das relações, os laços que unem esses atores também foram classificados como “fortes”, variados ou comuns, ou “fracos”, limitados e raros.⁵⁹ Das 108 relações, 24 (22%) foram classificadas como fortes e 84 (78%) como fracas. As relações estabelecidas entre essas organizações são muito diversas, incluindo fiscalizações, credenciamentos e outros contatos de caráter regulatório; reuniões para coordenação de ações e projetos; cursos e formações; trocas de informações que ocorrem de modo permanente ou sob demanda; operações conjuntas, que incluem dois atores ou conjunto mais amplo, envolvendo o apoio com cães de faro, homens, viaturas e embarcações; ou ainda a disponibilização de espaços, desde bases aéreas até recintos para a realização de reuniões, cursos e outros eventos. Algumas dessas relações têm um caráter formal, realizadas no cumprimento de normativas ou sob a existência

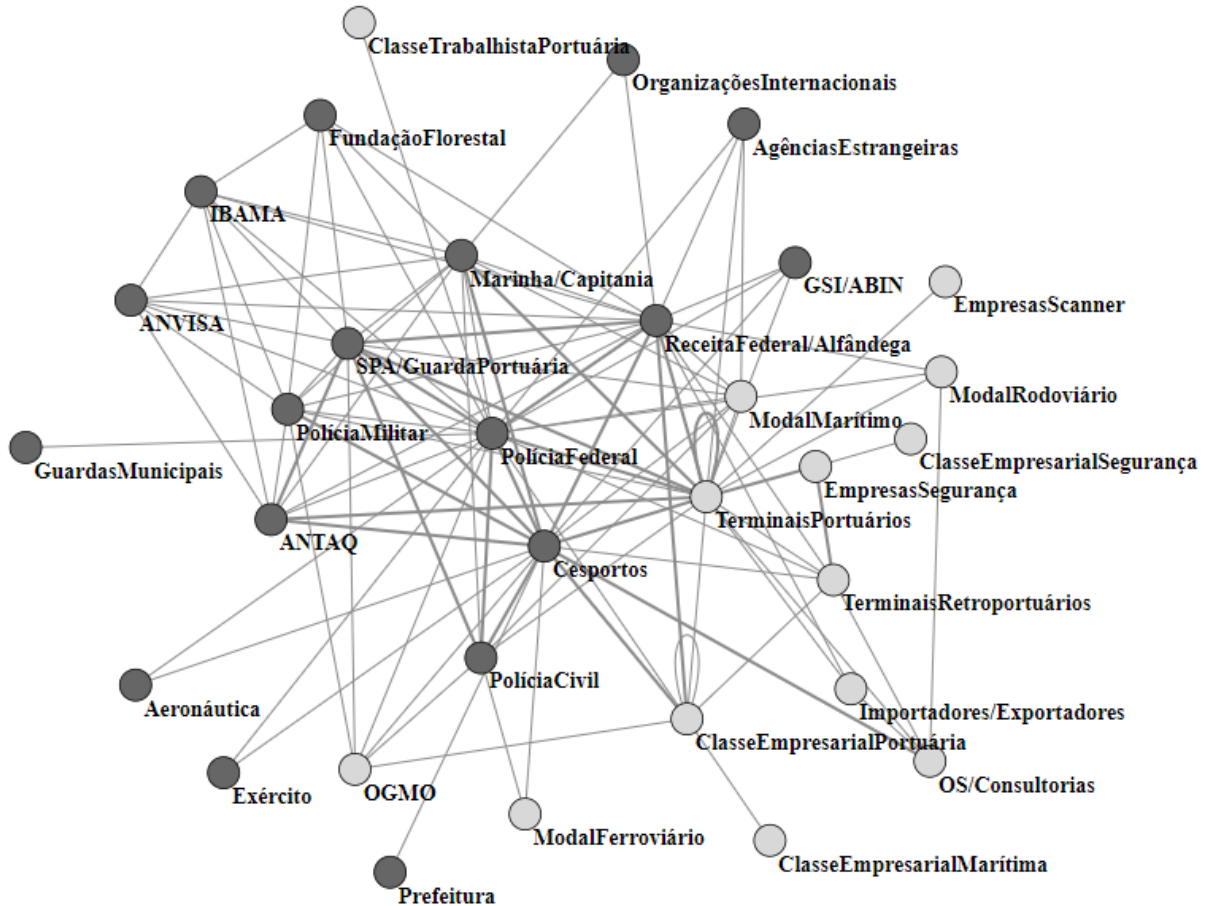
⁵⁷ Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2017/02/20-unodc-e-receita-federal-assinam-acordo-de-cooperacao.html>> Acessado em 02/01/2021.

⁵⁸ Uma vez que um grande número de empresas operadoras dos terminais portuários foram agregadas em um nó representando o conjunto dos terminais, os *loops* foram incluídos para contemplar as relações entre essas empresas. Isso também vale para os sindicatos e associações da classe empresarial portuária. Portanto, com os *loops*, a rede é formada por 110 relações, 25 fortes (23%) e 85 fracas (77%).

⁵⁹ A classificação da força dos laços foi realizada indutivamente a partir de várias características das relações, tais como frequência, variedade e obrigação. Por isso, é preciso reconhecer que essa classificação não foi dada pelos próprios interlocutores e depende da interpretação do pesquisador. De todo modo, os resultados da centralidades de grau simples e ponderada foram apresentados paralela e comparativamente, o que permite checar a variação dessa classificação da força dos laços, de valor 1 ou 2, a partir do grau simples que atribui o valor 1 igualmente a todas as relações.

de convênios, mas grande parte também é realizada de modo informal, no cotidiano da segurança portuária. Segundo Bichler (2019), ao mapear essa multiplicidade de relações é possível analisar a “arquitetura” da rede. A Figura 2 representa essa arquitetura por meio de um sociograma com todos os nós, públicos e privados, e todos os laços, fortes e fracos.

Figura 2 – Sociograma da rede de segurança do Porto de Santos



Fonte: o próprio autor. Desenhado pelo *Pajek* a partir do algoritmo *Kamada-Kawai*. A cor distingue os atores públicos, em cinza escuro, dos atores privados, em cinza claro. As linhas representam relações formais ou informais mantidas em atividades de segurança portuária em algum momento do ano de 2019.

Uma das particularidades da análise de redes sociais é que os “grafos” ou sociogramas são representações dos dados brutos que podem ser analisados por si mesmos, ao invés de resumos de análises já realizadas como são os “gráficos” (NOORAIE et al, 2018). Contudo, a multiplicidade de relações na rede total dificulta uma análise meramente visual. De fato, o sociograma pode esconder alguns padrões relacionais, uma vez que os contatos mantidos por determinados atores podem estar mais ou menos limitados ao seu próprio setor, público ou privado – uma característica definida pela análise de redes sociais como homofilia. Nos termos de Nøkleberg (2020, p. 4, **tradução nossa**), “agências de policiamento tendem a

compartilhar informações e recursos mais rapidamente com organizações dentro de seu próprio setor”.⁶⁰ Além disso, enquanto um paradigma “estrutural”, a análise de redes sociais dispõe de um conjunto de medidas ajustadas à identificação de padrões decorrentes das relações mantidas por cada um dos nós, algo dificilmente identificado por meio da visualização em redes complexas.

Uma primeira forma de explorar a conectividade da rede é mensurar sua coesão, considerando as particularidades dos setores público e privado. Como a coesão da rede acompanha o número de relações estabelecidas pelos atores que a compõem, a análise de redes sociais operacionaliza a ideia de coesão com a medida de “densidade” – a proporção das relações existentes em comparação a todas as relações possíveis. Uma medida alternativa é a análise do número de relações que todos os atores da rede estabelecem em média – uma opção mais indicada para a comparação de redes com diferentes tamanhos, denominada “grau médio” (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018). A Tabela 1 descreve as redes e os resultados das medidas de densidade e grau médio.⁶¹

Tabela 1 – Densidade e grau médio da rede de segurança portuária

	Rede total	Setor público	Setor privado
Nós	32	18	14
Laços	108	57	16
Densidade	22%	37%	18%
Grau médio	7	6	2

Fonte: o próprio autor. Sem inclusão de *loops*.

Na rede total representada pelo sociograma da Figura 2, que inclui todos os atores e todas as relações identificadas, a densidade indica que pelo menos 22% de todas as relações possíveis foram estabelecidas em algum momento do ano de 2019. Em média, no decorrer desse ano, cada um dos atores incluídos na rede manteve sete relações. Essa coesão da rede total é menor do que a existente no interior do setor público e maior do que no setor privado – de fato, tanto a densidade quanto o grau médio indicam que os atores públicos direta ou indiretamente envolvidos na segurança portuária formam uma rede mais coesa do que os

⁶⁰ “(...) policing agencies tend to share information and resources more readily with organizations within their own sector”.

⁶¹ As análises sociocentradas, sobre a rede como um todo, não incluíram *loops* – que foram incluídos apenas nas análises egocentradas, sobre as centralidades dos atores. Mas vale ressaltar que a inclusão dos *loops* não influenciaria significativamente a análise da densidade e do grau médio. Na rede completa, a densidade cairia de 22% para 21%, o grau médio permaneceria sendo 7. Na rede do setor privado, a densidade cairia de 18% para 17% e o grau médio subiria de 2 para 3. A rede do setor público não contém *loops*.

atores privados. Portanto, na rede de segurança do Porto de Santos, os atores públicos estão mais relacionados do que os atores privados.

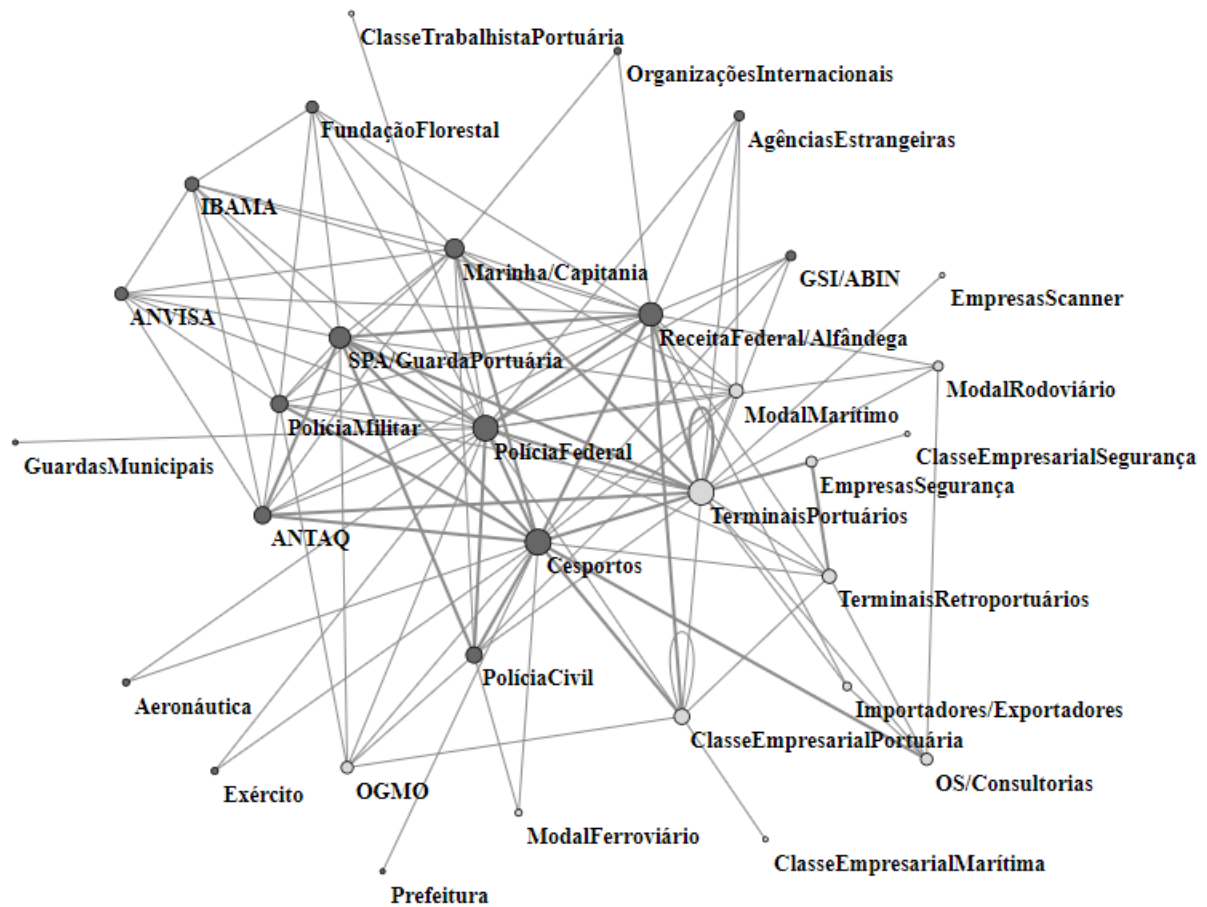
Além de explorar essa coesão, o “grau” faz parte de um conjunto de medidas da análise de redes sociais que buscam identificar os atores mais importantes de uma rede, considerados como mais centrais (WASSERMAN; FAUST, 1994). Por isso, essas medidas têm sido propostas para analisar questões centrais dos estudos sobre policiamento acerca da posição ocupada pelas polícias e outros atores estatais nessa atividade agora pluralizada e realizada também por diversos atores privados (BREWER, 2017). Conforme discutido no Capítulo 3, cada uma dessas medidas de centralidade parte de uma concepção específica do que é “importância”, mas todas têm como pressuposto a posição ocupada pelos atores na estrutura da rede. A tipologia de Freeman (1979) define as centralidades de grau, de proximidade e de intermediação. Segundo Mizruchi (2006):

O grau se refere ao número de laços diretos entre um e outros agentes de uma rede. A proximidade se refere à medida em que um agente pode alcançar um grande número de outros, com pequeno número de passos. E a intermediação se refere à medida em que um agente cria um caminho singular até outros agentes, de modo que estes precisem passar por ele se quiserem se comunicar (MIZRUCHI, 2006, p. 83).

Uma primeira concepção, portanto, entende como importantes e centrais os atores que estabelecem um maior número de relações, definida como “centralidade de grau”. A ideia fundamental é a de que os atores mais conectados dispõem de mais fontes de recursos materiais e informacionais, por exemplo, ocupando uma posição que facilita tanto o recebimento desses fluxos quanto sua disseminação (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018). Nos termos de Freeman (1979, p. 219), os atores que estão em contato direto com muitos outros estão no centro de tudo o que acontece na rede, *in the thick of things*, em contraposição aos atores que mantêm poucas relações diretas e ocupam posições mais periféricas. A centralidade de grau mensura o número de atores com os quais determinado ator está relacionado. Aplicando essa medida ao sociograma da rede total apresentado anteriormente, a Figura 3 distingue o tamanho dos nós de acordo com a sua centralidade de grau, ponderada pela força dos laços.⁶²

⁶² Ao longo da análise quantitativa, os sociogramas foram desenhados a partir da centralidade de grau ponderada a fim de destacar visualmente as características das relações.

Figura 3 – Sociograma da centralidade de grau da rede de segurança do Porto de Santos



Fonte: o próprio autor. Desenhado pelo *Pajek* a partir do algoritmo *Kamada-Kawai*. A cor distingue os atores públicos, em cinza escuro, dos atores privados, em cinza claro. As linhas representam relações formais ou informais mantidas em atividades de segurança portuária em algum momento do ano de 2019. O tamanho dos vértices representa o número de relações, ponderado pelo valor dos laços fracos ($V=1$) ou fortes ($V=2$), indicados pela espessura das linhas.

Visualmente, o sociograma dá uma ideia da multiplicidade de relações mantidas pelos atores públicos e privados na segurança do Porto de Santos ao longo do ano de 2019. Como o tamanho dos nós representa a quantidade de relações mantidas por cada ator, é possível identificar uma predominância de atores públicos, em cinza escuro, entre os atores mais conectados dessa rede. Mas essa predominância não é exclusiva. No centro da rede está um nó que representa um conjunto de atores privados, os terminais portuários, que realizam as operações portuárias e são responsáveis pela segurança de suas instalações. As relações desses atores privados são estabelecidas principalmente pelos Supervisores de Segurança Portuária (SSP), bem como outros funcionários que fazem parte do segmento da segurança privada

“orgânica”. A Tabela 2 apresenta os resultados da centralidade de grau simples e ponderada, bem como as outras duas medidas de centralidade.⁶³

Tabela 2 – Centralidades de grau, intermediação e proximidade na rede total

Organização	Grau	Grau ponderado	Proximidade	Intermediação	Média das posições
Polícia Federal	22	27	0.7561	0.2692	1,3
Terminais Portuários	19*	27*	0.7045	0.2211	2,0
Cesportos	18	28	0.6889	0.1917	2,5
Alfândega/Receita Federal	18	23	0.6889	0.1240	3,3
Marinha/Capitania dos Portos	13	15	0.6078	0.0388	5,0
SPA/Guarda Portuária	13	19	0.6078	0.0210	5,3
Polícia Militar	11	12	0.5849	0.0141	6,8
Classe Empresarial Portuária	8*	10*	0.5536	0.0679	6,8
Terminais Retroportuários	7	8	0.5636	0.0359	7,8
ANTAQ	9	12	0.5636	0.0049	7,8
Polícia Civil	8	11	0.5536	0.0188	7,8
Modal Marítimo	8	8	0.5536	0.0038	9,3
IBAMA	8	8	0.5000	0.0007	10,8
OGMO	6	6	0.5000	0.0032	11,0
OS/Consultorias	5	6	0.4769	0.0064	11,3
Empresas de Segurança	3	5	0.4366	0.0645	11,3
ANVISA	7	7	0.4921	0.0000	11,8
Modal Rodoviário	4	4	0.5000	0.0031	12,3
Fundação Florestal	6	6	0.4844	0.0000	12,5
GSI/ABIN	4	4	0.5167	0.0000	12,8
Agências Estrangeiras	4	4	0.5000	0.0000	13,0
Importadores/Exportadores	3	3	0.4559	0.0011	14,3
Aeronáutica	2	2	0.4627	0.0000	15,0
Exército	2	2	0.4627	0.0000	15,0
Organizações Internacionais	2	2	0.4247	0.0000	15,8
Classe Trabalhadora Portuária	1	1	0.4366	0.0000	16,0
Guardas Municipais	1	1	0.4366	0.0000	16,0
Modal Ferroviário	2	2	0.4189	0.0000	16,0
Empresas de Scanner	1	1	0.4189	0.0000	16,5
Prefeitura	1	1	0.4133	0.0000	16,8
Classe Empresarial Marítima	1	1	0.3605	0.0000	17,0
Classe Empresarial Segurança	1	1	0.3069	0.0000	17,3

Fonte: o próprio autor.

* Inclui loops.

** Os valores das medidas de centralidade foram classificados em ordem decrescente e a média das colocações calculada. Por exemplo, no caso da Polícia Federal: (1° em grau + 2° em grau ponderado + 1° em proximidade + 1° em intermediação) ÷ 4 = 1,3

Enquanto a centralidade de grau considera apenas as relações diretas que os atores estabelecem, as outras medidas também levam em consideração o conjunto das relações que

⁶³ Em uma rede simples, conforme explicado, o grau indica o número de atores com os quais um ator específico está conectado. Essa medida é alterada em uma rede com *loops*, uma vez que o ator mantém uma relação consigo mesmo, como é o caso dos terminais portuários e das entidades da classe empresarial portuária. Com *loops*, o grau simples adiciona uma relação, enquanto o grau ponderado adiciona uma relação se ela for “fraca” (classe empresarial) ou duas relações se ela for “forte” (terminais portuários).

compõem a rede, incluindo as relações indiretas que envolvem intermediários. Um conceito fundamental para essas medidas é o de geodésica, que se refere ao caminho mais curto entre dois atores na rede, medido pelo número mínimo de relações que os separam. Desse conceito derivam as centralidades de proximidade e de intermediação.

A “centralidade de proximidade” considera a distância que separa um ator de todos os demais. A ideia básica é a de que quanto mais próximo um ator estiver dos outros, mais rapidamente ele poderá acessá-los e mais facilmente terá acesso aos recursos que fluem pela rede. Assim, quanto mais próximo dos demais, mais central é a posição do ator em questão. A centralidade de proximidade de um ator é dada pelo número dos outros atores, dividido pela soma de todas as distâncias entre o ator em questão e os demais. A centralidade de proximidade considera a medida em que os atores alcançam e são alcançados pelos demais, operacionalizando a ideia de distância para incluir um alcance indireto por meio de intermediários entre dois atores que não se conectam diretamente. Essa concepção fundamenta a “centralidade de intermediação”. Considerando que os recursos tendem a fluir através dos caminhos mais curtos entre os atores de uma rede, aqueles atores situados em meio a esses caminhos representam elos necessários, assumindo posições centrais quanto maior for essa intermediação que realizam. A centralidade de intermediação mensura a proporção em que um determinado ator se insere nos caminhos mais curtos entre todos os outros atores da rede. Em comum, tanto a centralidade de proximidade quanto a centralidade de intermediação variam de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais central pela proximidade ou pela intermediação (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018).

Os resultados apresentados anteriormente na Tabela 2 demonstram que as três medidas de centralidade apontam para um mesmo conjunto de atores centrais na rede de segurança portuária, de modo que os maiores nós apresentados no sociograma da Figura 3 indicam os atores com maior centralidade de grau, mas também de proximidade e de intermediação. Apesar de algumas diferenças nas posições entre as três medidas, os atores que ocupam posições centrais por estabelecer mais relações diretas são também os que se posicionam mais próximos dos outros e que intermedeiam mais relações entre os demais. Entre os atores públicos que ocupam essas posições centrais estão a Cesportos, a Polícia Federal e a Alfândega da Receita Federal – e, em menor medida, mas ainda assim centrais, a Guarda Portuária e a Marinha/Capitania dos Portos. Contudo, entre os atores mais centrais da rede, seja por grau, proximidade ou intermediação, estão os terminais portuários. Em menor

medida, os outros atores privados que podem ser considerados relativamente centrais nessa rede são as entidades da classe empresarial portuária.

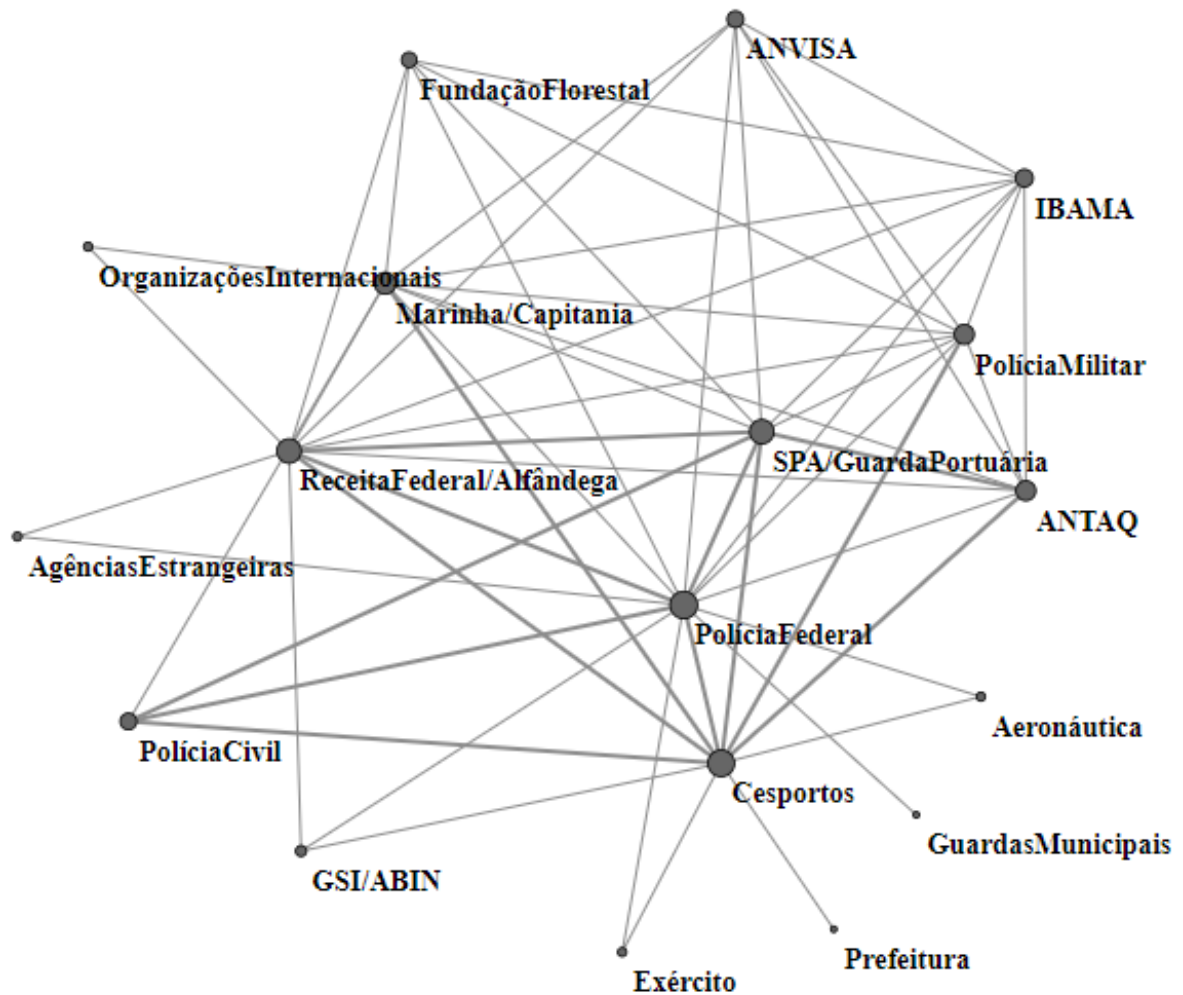
Do mesmo modo que as análises da densidade e do grau médio foram aplicadas às redes do setor público e do setor privado extraídas da rede total, formadas unicamente por atores públicos ou privados, as medidas de centralidade aplicadas às redes setoriais também iluminam as posições ocupadas pelos atores entre seus “semelhantes”. A Figura 4 apresenta o sociograma da rede de segurança formada por atores públicos, distinguindo o tamanho dos nós de acordo com a centralidade de grau ponderada pela força dos laços, e a Tabela 3 descreve os resultados das centralidades de grau, de proximidade e de intermediação. Os resultados apontam para o mesmo conjunto de atores públicos centrais: Cesportos, Polícia Federal e Alfândega da Receita Federal, seguidos por Guarda Portuária e Marinha/Capitania dos Portos. Entre esses atores públicos, a Polícia Federal aparece como um nó central de acordo com as três concepções de “importância”. Nas relações mantidas durante o ano de 2019 e identificadas durante a coleta dos dados, a instituição manteve um maior número de contatos, esteve mais próxima dos demais e posicionada de modo a intermediar um maior número de relações. A centralidade da Cesportos e da Alfândega varia de acordo com as medidas – a Cesportos sendo mais central em grau ponderado e intermediação, a Alfândega em grau simples e proximidade – mas ambas ocupam posições igualmente importantes.

Tabela 3 – Medidas de centralidade da rede de segurança do setor público

Organização	Grau	Grau ponderado	Intermediação	Proximidade	Média das posições
Polícia Federal	15	19	0.3308	0.8947	1,0
Alfândega/Receita Federal	12	15	0.1267	0.7727	2,5
Cesportos	11	18	0.1991	0.7391	2,5
Marinha/Capitania dos Portos	11	12	0.0746	0.7391	3,5
SPA/Guarda Portuária	10	15	0.0232	0.7083	4,0
Polícia Militar	9	10	0.0103	0.6800	5,3
ANTAQ	8	10	0.0049	0.6538	6,0
IBAMA	8	8	0.0025	0.6296	6,8
ANVISA	7	7	0.0000	0.6071	7,8
Fundação Florestal	6	6	0.0000	0.5862	8,5
Polícia Civil	4	7	0.0000	0.5667	8,8
GSI/ABIN	3	3	0.0000	0.5484	9,8
Agências Estrangeiras	2	2	0.0000	0.5152	10,5
Aeronáutica	2	2	0.0000	0.5152	10,5
Exército	2	2	0.0000	0.5152	10,5
Organizações Internacionais	2	2	0.0000	0.4722	11,0
Guardas Municipais	1	1	0.0000	0.4857	11,3
Prefeitura	1	1	0.0000	0.4359	11,8

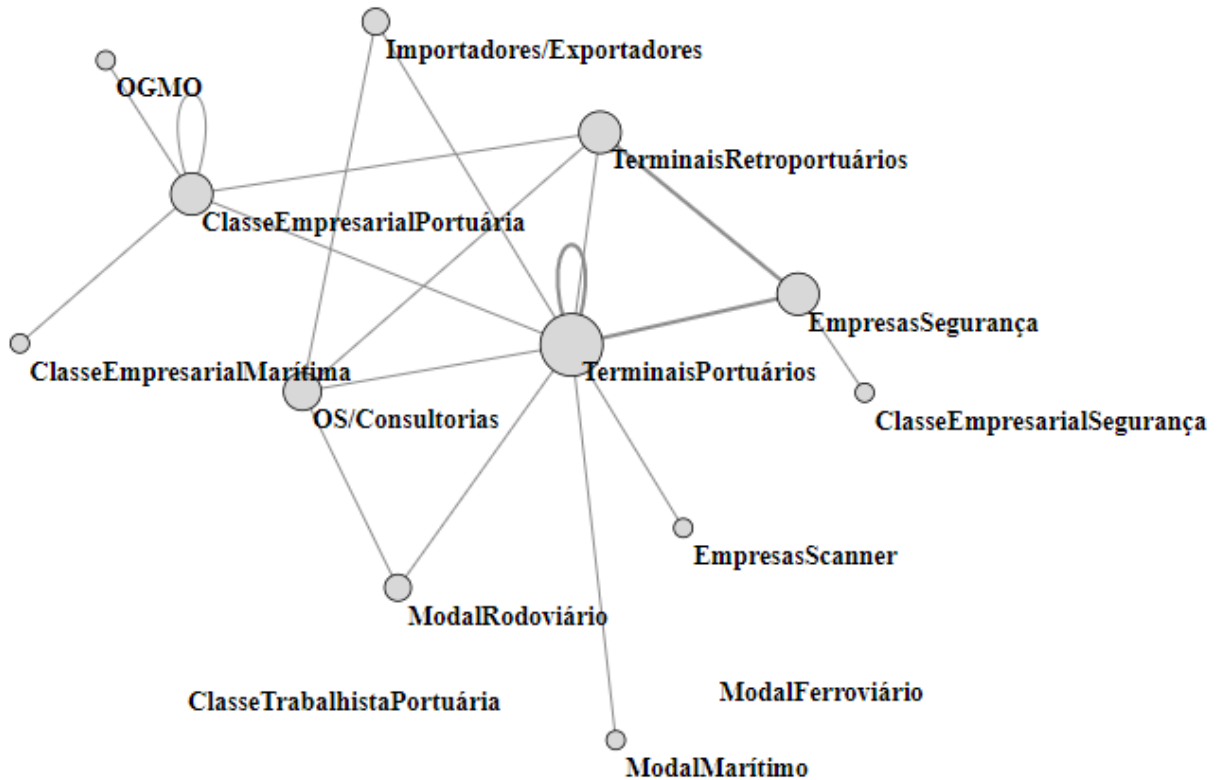
Fonte: o próprio autor.

Figura 4 – Sociograma da rede de segurança do setor público no Porto de Santos



Fonte: o próprio autor. Desenhado pelo *Pajek* a partir do algoritmo *Kamada-Kawai*. As linhas representam relações formais ou informais mantidas em atividades de segurança portuária em algum momento do ano de 2019. O tamanho dos vértices representa o número de relações, ponderado pelo valor dos laços fracos ($V=1$) ou fortes ($V=2$), indicados pela espessura das linhas.

Por sua vez, a Figura 5 apresenta o sociograma da rede formada pelos atores privados, distinguindo o tamanho dos nós de acordo com a centralidade de grau ponderada pela força dos laços, e a Tabela 4 descreve os resultados da centralidade de grau, de proximidade e de intermediação. Na rede desse setor, os terminais portuários, por meio de seus SSPs e outros funcionários da segurança privada “orgânica”, mantêm um maior número de contatos, estão mais próximos dos demais e em posição de intermediar mais relações. Em seguida estão os sindicatos e as associações da classe empresarial portuária, que representam os terminais. Em menor medida, outros atores que ocupam posições relativamente centrais incluem os terminais retroportuários e as empresas de segurança privada “especializada”.

Figura 5 – Sociograma da rede de segurança do setor privado no Porto de Santos

Fonte: o próprio autor. Desenhado pelo *Pajek* a partir do algoritmo *Kamada-Kawai*. As linhas representam relações formais ou informais mantidas em atividades de segurança portuária em algum momento do ano de 2019. O tamanho dos vértices representa o número de relações, ponderado pelo valor dos laços fracos ($V=1$) ou fortes ($V=2$), indicados pela espessura das linhas.

Tabela 4 – Medidas de centralidade da rede de segurança do setor privado

Organização	Grau	Grau ponderado	Intermediação	Proximidade	Média das posições
Terminais Portuários	9*	11*	0.4615	0.6735	1,0
Classe Empresarial Portuária	5*	5*	0.2436	0.4962	2,3
Terminais Retroportuários	4	5	0.0705	0.5238	2,8
Empresas de Segurança	3	5	0.1282	0.4490	3,3
OS/Consultorias	4	4	0.0192	0.4490	3,8
Modal Rodoviário	2	2	0.0000	0.4099	5,0
Importadores/Exportadores	2	2	0.0000	0.4099	5,0
Modal Ferroviário	0	0	0.0000	0.0000	5,3
Classe Trabalhadora Portuária	0	0	0.0000	0.0000	5,3
Modal Marítimo	1	1	0.0000	0.3929	5,8
Empresas de Scanner	1	1	0.0000	0.3929	5,8
OGMO	1	1	0.0000	0.3251	6,0
Classe Empresarial Marítima	1	1	0.0000	0.3251	6,0
Classe Empresarial Segurança	1	1	0.0000	0.3041	6,3

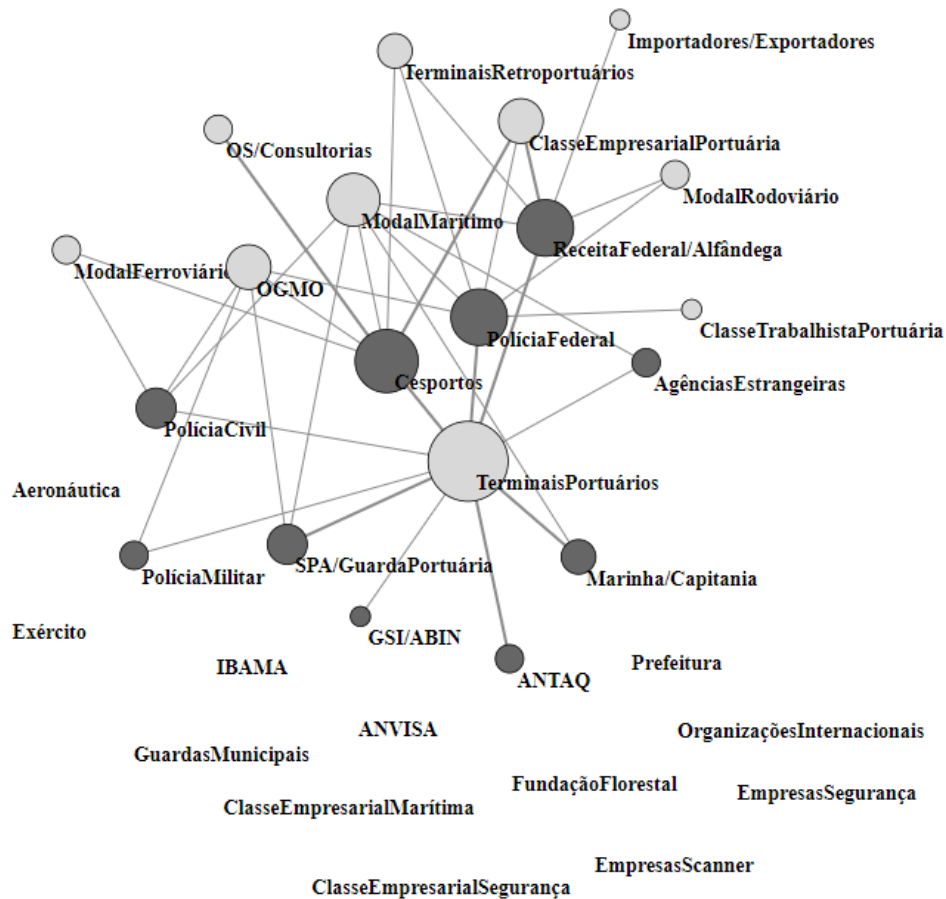
Fonte: o próprio autor.

* Inclui *loops*.

A análise das duas redes setoriais pode ser complementada com uma análise da rede intersetorial formada unicamente por relações que conectam atores públicos aos privados e

vice-versa – excluindo-se relações entre os próprios atores públicos e entre os próprios atores privados. A Figura 6 apresenta o sociograma dessa rede intersetorial, distinguindo o tamanho dos nós de acordo com a centralidade de grau ponderada pela força dos laços. A Tabela 5 descreve os resultados das medidas de centralidade de grau, de proximidade e de intermediação nessa rede, que apontam para o mesmo conjunto de atores. Além das posições centrais ocupadas na rede de relações com outros atores públicos, a Cesportos, a Polícia Federal e a Alfândega da Receita Federal também estão entre os atores mais conectados com os atores privados que compõem a rede de segurança portuária. Por sua vez, além da posição central que ocupa na rede do setor privado, os terminais portuários também são os mais conectados com os atores públicos.

Figura 6 – Sociograma da rede de segurança intersetorial do Porto de Santos



Fonte: o próprio autor. Desenhado pelo *Pajek* a partir do algoritmo *Kamada-Kawai*. A cor distingue os atores públicos, em cinza escuro, dos atores privados, em cinza claro. As linhas representam relações formais ou informais mantidas em atividades de segurança portuária em algum momento do ano de 2019. O tamanho dos vértices representa o número de relações, ponderado pelo valor dos laços fracos ($V=1$) ou fortes ($V=2$), indicados pela espessura das linhas.

Tabela 5 – Medidas de centralidade da rede de segurança intersetorial

Organização	Grau	Grau ponderado	Proximidade	Intermediação	Média das posições
Terminais Portuários	10	16	0.4241	0.1531	1,0
Cesportos	7	10	0.3493	0.0817	2,0
Polícia Federal	7	8	0.3493	0.0790	2,5
Alfândega/Receita Federal	6	8	0.3299	0.0659	3,3
Modal Marítimo	7	7	0.3493	0.0556	3,3
OGMO	5	5	0.2969	0.0240	4,8
Polícia Civil	4	4	0.2969	0.0182	5,5
Classe Empresarial Portuária	3	5	0.2827	0.0087	6,0
Terminais Retroportuários	3	3	0.2827	0.0087	6,5
SPA/Guarda Portuária	3	4	0.2827	0.0047	6,5
Polícia Militar	2	2	0.2699	0.0021	7,8
Marinha/Capitania dos Portos	2	3	0.2699	0.0011	8,3
Modal Rodoviário	2	2	0.2474	0.0020	8,5
Agências Estrangeiras	2	2	0.2699	0.0011	8,5
Modal Ferroviário	2	2	0.2375	0.0016	9,0
ANTAQ	1	2	0.2582	0.0000	9,3
GSI/ABIN	1	1	0.2582	0.0000	9,5
OS/Consultorias	1	2	0.2284	0.0000	10,0
Classe Trabalhadora Portuária	1	1	0.2284	0.0000	10,3
Importadores/Exportadores	1	1	0.2199	0.0000	10,5
Exército	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Organizações Internacionais	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Aeronáutica	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Fundação Florestal	0	0	0.0000	0.0000	11,3
IBAMA	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Guardas Municipais	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Empresas de Segurança	0	0	0.0000	0.0000	11,3
ANVISA	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Empresas de Scanner	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Prefeitura	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Classe Empresarial Marítima	0	0	0.0000	0.0000	11,3
Classe Empresarial Segurança	0	0	0.0000	0.0000	11,3

Fonte: o próprio autor.

Obviamente, a análise da rede intersetorial deve levar em consideração que o número de relações possíveis é diferente para atores públicos e privados – o grau máximo para os 18 atores públicos é de 14, enquanto o grau máximo para os 14 atores privados é de 18. Nesse sentido, uma porcentagem simples corrobora os resultados apresentados na Tabela 5. Na rede intersetorial, os terminais portuários representam os atores mais conectados, mantendo 55,6%

das relações possíveis com os atores públicos, seguidos pela Cesportos e pela Polícia Federal, ambos mantendo 50,0% das relações possíveis com os atores privados.

Em comparação com a análise anterior sobre a rede do setor público, é possível notar que os contatos mantidos por atores como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e a Fundação Florestal, no que diz respeito às atividades de segurança portuária, limitaram-se às relações setoriais com outros atores públicos em grandes operações conjuntas realizadas no Porto de Santos.⁶⁴ Na rede intersetorial, não foram identificadas relações envolvendo esses atores – o que explica seus posicionamentos periféricos na rede total. Por sua vez, não foi identificada nenhuma participação da Polícia Civil nessas grandes operações, o que atribuiu à instituição uma posição menos central na rede do setor público do que as posições ocupadas por aqueles atores que, em grande medida, não têm uma atuação voltada à segurança portuária. Em compensação, às relações setoriais mantidas pela Polícia Civil somam-se ainda relações com atores privados, de modo que a instituição ocupa uma posição mais central na rede total do que ANVISA, IBAMA e Fundação Florestal – o que reflete suas atribuições na segurança portuária. Padrões semelhantes podem ser encontrados no setor privado. Um exemplo interessante é o das empresas de segurança privada, que ocupam posições relativamente centrais na rede formada entre os atores privados, conectando-se aos clientes que contratam seus serviços e às entidades da classe empresarial de segurança que possuem comitês específicos de segurança portuária. Contudo, não foram identificadas relações diretas entre a os vigilantes ou gestores das empresas de segurança privada com os atores públicos, uma vez que essas relações tendem a ser realizadas pelos SSPs e outros funcionários da segurança orgânica dos terminais portuários que contratam os serviços.

Por fim, as centralidades de grau, proximidade e intermediação são medidas egocentradas, indicando as posições que os atores ocupam individualmente no interior da rede. Contudo, essas medidas também podem ser aplicadas de um ponto de vista sociocentrado, a fim de analisar em que medida a própria rede é mais ou menos centralizada. Por exemplo, elas permitem explorar se a rede assume uma forma mais hierárquica, com um centro cujos atores concentram as relações e se distinguem nitidamente dos outros atores mais periféricos – ou, inversamente, se ela assume uma forma mais horizontal, sem um centro concentrador. Por isso, as redes são mais centralizadas quanto maior a variação da centralidade dos atores que as compõem. A centralização de grau, de proximidade e de

⁶⁴ Inicialmente, esses atores seriam excluídos da análise, uma vez que o foco de atuação está mais voltado à *safety* do que *security*. Contudo, eles foram mantidos em virtude da participação nessas grandes operações.

intermediação são medidas da mesma forma, contando a variação da centralidade dos atores, dividida pela máxima variação possível dado o número de atores da rede. Os resultados dessas medidas também variam entre 0, quando não há variação nas centralidades dos atores, e 1, quando há variação máxima e a rede tem um centro definido (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018). A Tabela 6 apresenta os resultados das medidas de centralização de grau, proximidade e intermediação para a rede total e para as redes setoriais.⁶⁵

Tabela 6 – Medidas de centralização da rede de segurança do Porto de Santos

	Rede total	Setor público	Setor privado
Centralização de grau	0.52473118	0.57352941	0.51282051
Centralização de proximidade	0.50923553	0.61147508	0.65262880*
Centralização de intermediação	0.24272391	0.30480104	0.42603550

Fonte: o próprio autor. Análises sem inclusão de *loops*.

*Rede fracamente conectada, exclusão dos isolados (medida menos confiável).

Os resultados da centralização são significativos na medida em que as redes são comparadas (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018). Visualmente, uma comparação entre os sociogramas dos setores público e privado aparenta uma diferença significativa na centralidade de grau ponderado, mais nítida entre os atores privados do que a existente entre os atores públicos. Enquanto a rede do setor público não aparenta uma diferença tão marcante no tamanho dos nós, a rede do setor privado destaca os terminais portuários como atores significativamente mais conectados do que os demais. Contudo, as medidas de centralização indicam uma situação distinta, ao menos no que diz respeito à centralização de grau. No setor público, essa centralização é de 0.57, superior à do setor privado, que é de 0.51. Quanto às centralidades de proximidade e intermediação, os resultados indicam o contrário, com a rede do setor privado parecendo mais centralizada do que a rede do setor público. Essa diferença é mais nítida na centralização de intermediação, que é de 0.30 no setor público e 0.43 no setor privado, mas ainda baixas em ambos os casos. De fato, as medidas de centralização de grau e de proximidade indicam que a forma assumida pela rede de segurança do Porto de Santos é intermediária entre uma estrutura hierárquica dependente de atores muito conectados e próximos ou uma estrutura horizontalizada em que não há um centro definido. A estrutura da rede apresenta atores centrais que assumem grande importância nas relações, mas os atores restantes estabelecem diversas relações do centro à periferia da rede. De fato, no que diz respeito à intermediação, essa estrutura se aproxima mais do polo horizontalizado. A baixa

⁶⁵ As medidas de densidade, grau médio e centralização não foram aplicadas à rede intersetorial em virtude da exclusão dos laços entre os atores de um mesmo setor, que influencia os resultados.

centralização da rede total e das redes intersetoriais indicam que não há atores centrais que funcionam como elos necessários a grande parte das relações entre os demais.

Todas as tabelas incluíram uma “média das posições”. A partir dessa média, foram selecionados três atores centrais na rede de segurança portuária para uma análise do conteúdo de suas relações – Cesportos, Polícia Federal e terminais portuários. Como as relações entre esses atores são múltiplas e frequentemente cruzadas, a análise qualitativa também iluminará muitas relações estabelecidas pelos outros atores que ocupam posições relativamente centrais.

4.3 CAPITAIS

A perspectiva das redes de segurança foi elaborada com base em uma adaptação da teoria bourdieusiana dos campos e, particularmente, seu conceito-chave de capital. Para explorar as relações entre os atores públicos e privados e compreender os mecanismos por trás do modo como as redes se estruturam, essa perspectiva entende que os atores acumulam e mobilizam diferentes recursos para manter ou melhorar suas posições (DUPONT, 2004; 2006b). Por um lado, algumas análises estiveram concentradas nos processos de acumulação, explicando as diferentes posições ocupadas pela polícia e pela segurança privada, por exemplo, a partir dos capitais acumulados historicamente por esses atores (DUPONT, 2006b). Por outro lado, ainda que a mobilização desses recursos também tenha sido enfatizada na elaboração da perspectiva teórica, análises específicas sobre esses processos receberam menos atenção. De fato, segundo Diphoorn e Grassiani (2016, p. 441, **tradução nossa**), a distinção entre a posse dos capitais e sua efetiva mobilização não foi considerada explicitamente por Dupont (2004), o que é importante para analisar “como, quando e por que determinado capital é mobilizado para um determinado objetivo”.⁶⁶ De acordo com as autoras:

essas duas fases devem ser mantidas analiticamente distintas: um ator de segurança pode desfrutar do acesso a determinado capital, mas se não for usado, não necessariamente impacta as lutas de poder no interior do campo. Contudo, quando usado, propositalmente e inconscientemente, a natureza daquele capital muda e tem um efeito (DIPHOORN; GRASSIANI, 2016, p. 441, **tradução nossa**).⁶⁷

Ademais, em ambos os casos, as análises qualitativas dos processos de acumulação ou de mobilização dos capitais tampouco foram integradas com a análise de redes sociais,

⁶⁶ “(...) how, when and why particular capital is mobilized for a particular goal.”

⁶⁷ “(...) these two phases should be held analytically distinct: a security actor may enjoy access to particular capital, but if not used, it does not necessarily impact the power struggles within the field. Yet when used, both purposely and unknowingly, the nature of that capital changes and it has an effect.”

referindo-se às posições que os atores ocupam por meio de usos metafóricos do conceito de rede. Como Whelan e Dupont (2017) concluem ao revisar a literatura, essas metáforas deixam lacunas sobre o modo como as relações e as estruturas se articulam na prática.

Partindo dos achados da análise quantitativa sobre os atores públicos e privados centrais da rede de segurança do Porto de Santos, esta seção explora qualitativamente as relações estabelecidas por três desses atores centrais – Cesportos, Polícia Federal e terminais portuários. Para analisar o conteúdo das motivações e dos propósitos das “parcerias, colaborações e demais contatos” enunciados durante as entrevistas, as relações foram distinguidas de acordo com os capitais mobilizados, buscados e reconhecidos. Como Bourdieu (2011, p. 100) ressalta, esses processos e recursos são profundamente interdependentes, mas “é preciso, pela exigência da exposição e da análise, examiná-las uma a uma”. Nesse sentido, esta seção está subdividida em cinco conjuntos de capitais. Primeiro, os capitais político e jurídico, considerando jurisdições e competências legais. Segundo, o capital social, constituído por comissões, associações e grupos formais e informais. Terceiro, o capital econômico, na forma de recursos materiais e financeiros. Quarto, o capital cultural, composto por informações e conhecimentos. Por fim, o capital simbólico, consolidado nas relações por meio de reconhecimento e legitimidade.

4.3.1 Jurisdições e Competências

Um dos recursos elencados pela literatura sobre redes de segurança como relevante para as relações que formam essas redes é o capital político, entendido como a capacidade de determinada organização para influenciar políticas ajustadas aos seus respectivos interesses e objetivos – o que decorre principalmente de sua proximidade aos atores políticos e ao governo em geral (DUPONT, 2004; 2006b). Ainda que seja possível categorizar algumas relações entre os atores que formam a rede de segurança do Porto de Santos a partir dessa definição, a segurança portuária envolve mais do que a capacidade de influenciar políticas, uma vez que diversos atores públicos têm a capacidade de baixar Portarias e definir políticas de segurança portuária por si mesmos, contando com um arcabouço legal já consolidado em seu favor. Mais do que um capital político, essas relações parecem corresponder ao que Bourdieu (2011) denominou capital jurídico – como o direito, uma forma objetivada e codificada de capital

simbólico que envolve competências e jurisdições sobre determinados territórios.⁶⁸ Consequentemente, um dos recursos relevantes para as relações estabelecidas na segurança portuária diz respeito às “ferramentas legais”, nos termos de Stenning (2000), que definem poderes e responsabilidades de atores públicos e privados. Esse capital implica em relações de autoridade de um ator sobre outro, mas também leva a diversas relações baseadas no cumprimento de atribuições formais que demandam contatos entre as organizações.

Conforme estipulado pelo Plano Nacional de Segurança Pública Portuária, compete à Conportos e às Cesportos baixar normas sobre segurança nos portos, terminais e vias navegáveis em nível nacional e estadual e, ademais, apresentar propostas para consolidação ou alteração de legislações pertinentes (PNSPP, 2002). Assim, o próprio capital político das comissões é institucionalizado, assumindo uma forma objetivada e codificada. As entrevistas fornecem alguns exemplos da mobilização desse capital, como foi o caso da definição da ANTAQ como membro permanente da Cesportos, anteriormente membro convidado – resultado de um *lobby* realizado há alguns anos, segundo a coordenadora da comissão [P8]. No ano de 2019, particularmente, esse capital político também foi mobilizado em um projeto desenvolvido pela Cesportos, quando a comissão passou a trabalhar em uma proposta de mudança legislativa. Mobilizando a área jurídica e outros recursos de seus membros permanentes, bem como de atores privados convidados a contribuir com o projeto, como a classe empresarial portuária, a Cesportos iniciou a elaboração dessa proposta para tipificar o crime de invasão nos terminais portuários, algo que geralmente ocorre durante paralisações e manifestações políticas por sindicatos da classe trabalhadora portuária. Atualmente, essa prática costuma ser enquadrada como crime contra a organização do trabalho, afiançável, considerada uma “legislação frouxa” com pouca capacidade de dissuasão [P8].

As competências legais da Cesportos também implicam em relações de autoridade

⁶⁸ Enquanto um capital simbólico “difuso” se apoia no reconhecimento coletivo, um capital simbólico objetivado ou codificado no direito se apoia em delegações e garantias estatais, sendo burocratizado (BOURDIEU, 2011). De fato, outros capitais definidos por Bourdieu (2011; 2014) se aproximam dessas delegações e garantias, tais como o capital estatal e o burocrático, ao mesmo tempo em que o capital jurídico é associado ou mesmo limitado ao campo jurídico – além de ser comparado pelo autor a um capital cultural, na medida em que é constituído essencialmente por palavras e conceitos mobilizados por juristas. Essas aproximações indicam a dificuldade em definir contornos rígidos para os capitais. Nesse sentido, é preciso reconhecer que o modo como o capital jurídico foi empregado nesta análise pode não corresponder estritamente ao seu uso pelo próprio Bourdieu. A decisão por empregar o conceito de capital jurídico, ao invés do capital estatal ou burocrático, por exemplo, foi tomada com o intuito de dissociar poderes legais e Estado. Como Stenning (2000) ressalta, os *policing studies* pressupunham que as polícias concentravam os poderes legais, em comparação à segurança privada e outros atores não estatais. Contudo, de acordo com a metáfora da “caixa de ferramentas” proposta pelo autor, todos esses atores possuem ferramentas legais que podem ser mobilizadas, ainda que elas derivem de diferentes fontes – tais como o direito público que estabelece poderes coercitivos especiais da polícia ou o direito privado que autoriza o controle das propriedades pela segurança privada.

sobre outros atores, cujo exemplo mais claro são as regulações e fiscalizações. Sendo responsável pelo Código ISPS, a Cesportos realiza inspeções e auditorias nas instalações portuárias administradas pela SPA e pelos terminais portuários, além do cadastramento das unidades de segurança dessas instalações e outras tarefas regulatórias que levam a relações com a Guarda Portuária e os SSPs [P1; P2; P3; P8; P12; P13] – assim como outros atores, como as OS, credenciadas e fiscalizadas pela comissão [P9]. Em caso de descumprimento do Código ISPS, além dos trâmites realizados pelas próprias comissões estadual e nacional, há uma comunicação formal com a ANTAQ, único ator com capacidade para a aplicação de multas [P1; P2; P8]. Enquanto agência reguladora das concessões e arrendamentos, a ANTAQ também realiza fiscalizações que envolvem questões de segurança [P1] – como diz um ex-SSP, “se você não está atendendo o ISPS, logo, você não está atendendo corretamente a concessão, então a gente tinha muita auditoria da Antaq”, “órgão autuador tanto na questão do ISPS, quanto na questão da concessão” [P2]. Relações semelhantes são mantidas com a Alfândega da Receita Federal, uma vez que os recintos alfandegados atuantes no comércio exterior precisam cumprir uma série de requisitos impostos pela instituição [P1; P2; P13] – até semelhantes ao Código ISPS, segundo alguns entrevistados, tais como controle de acesso, monitoramento por câmeras e análise de risco [P2; P12].⁶⁹ Periodicamente, servidores da Alfândega fiscalizam o cumprimento das medidas [P10; P12].

O Código ISPS, as normas de concessão e de alfandegamento criam algumas relações de autoridade sobrepostas, com determinados atores assumindo posições “dominantes” e “dominadas”, como a Guarda Portuária. Enquanto unidade de segurança da SPA, a Guarda Portuária é controlada pela Cesportos, ainda que seja um membro permanente, bem como pela ANTAQ e pela Alfândega, igualmente membros.⁷⁰ Parte importante do controle realizado pela Cesportos ocorre por meio de um sistema mantido pela própria SPA, por meio do qual os SSPs e a Guarda Portuária disponibilizam as informações necessárias [P1; P2]. Por exemplo, é por meio desse sistema que os SSPs cadastram as empresas de segurança privada terceirizadas – que são consideradas nas fiscalizações da Cesportos, embora essa relação de autoridade recaia sobre o terminal portuário contratante [P8; P9]. Ao mesmo tempo que está submetida a procedimentos de controle semelhantes às unidades de segurança dos terminais

⁶⁹ Essas medidas são estabelecidas em Portarias da Receita Federal, como a Nº 3518, e em Portarias específicas da Alfândega da Receita Federal do Porto de Santos, como a Nº 200. Obviamente, a Alfândega e a Receita Federal em geral têm muitas outras relações de autoridade com os terminais portuários, mas que são de natureza mais tributária ou fiscal, não de segurança [P1]. O mesmo vale para a ANTAQ.

⁷⁰ De fato, a Autoridade Portuária estava com a Declaração de Cumprimento do Código ISPS suspensa durante a realização da pesquisa. Disponível em: <<https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/porto-de-santos-esta-sem-isps-code/124082/>> Acessado em 12/05/2020.

portuários, a Guarda Portuária mantém relações de autoridade com os terminais situados na área administrada pela SPA. Como explica um ex-SSP, “quando você pega o porto organizado de Santos, cada terminal tem o seu PFSO e o PFSO do condomínio é o comandante da Guarda Portuária, ele é o responsável por unir todos os planos” [P2].⁷¹ A Guarda Portuária eventualmente acompanha os simulados de segurança realizados nos terminais e realiza reuniões com os SSPs [P1]. Em 2019, o intuito de uma dessas reuniões foi estabelecer uma “agenda comum”.⁷²

Como essas reuniões indicam, o capital jurídico não se limita às fiscalizações. Da mesma forma que a Guarda Portuária busca coordenar suas atividades com os terminais situados na área administrada pela SPA, as competências da Cesportos perante o Código ISPS atribuem à comissão um papel de coordenação e demandam que outros atores sejam buscados, ainda que não estejam submetidos às regulações e fiscalizações. Entre os atores privados, por exemplo, a comissão reuniu-se com gestores de segurança dos terminais retroportuários para tratar da possibilidade de aplicação do Código ISPS a esses terminais. Entre os atores públicos convidados para reuniões e com os quais eventualmente houve comunicações estão o GSI e a ABIN, para coordenar os procedimentos de segurança que devem ser tomados no caso de visitas presidenciais e de outras autoridades ao porto,⁷³ assim como órgãos da Prefeitura de Santos, que é preciso contatar quando os problemas afetam porto e cidade [P8]. Assim, esse papel de coordenação envolve tanto iniciativas preventivas quanto ações reativas a problemas de segurança no porto. De fato, os próprios SSPs recebem atribuições semelhantes a partir do Código ISPS, que requer relações entre a unidade de segurança dos terminais portuários e os oficiais de segurança dos navios para a troca de documentações e outras informações sobre o nível de segurança do terminal e do navio [P1].⁷⁴ A essas comunicações protocolares, eventualmente somam-se alertas ou demandas em

⁷¹ Como explicado no início deste capítulo, *Port Facility Security Officer* (PFSO) é o termo original do Código ISPS, traduzido no Brasil como Supervisor de Segurança Portuária (SSP). Ambas as siglas são usadas no cotidiano da segurança portuária, como a citação exemplifica.

⁷² Disponível em: <<http://www.segurancaportuariaemfoco.com.br/2019/07/autoridade-portuaria-do-porto-de-santos.html>> Acessado em 18/06/2020.

⁷³ Foram mencionados outros contatos com o GSI, como a organização de exercícios de segurança nuclear e radiológica [P8]. Outros interlocutores [P3; P9] citaram o exercício realizado em 2019 como uma relação direta com o GSI e outros órgãos participantes. Contudo, essa atividade não foi incluída na rede, uma vez que envolvia respostas emergenciais em caso de acidentes ocorridos no transporte de químicos, por exemplo, algo mais ligado a *safety* do que *security*. De acordo com um dos entrevistados: “Então, ah, ‘teve contato com o GSI?’ Tive, tive um contato, mas (...) não é relacionado à segurança portuária” [P3]. Outras relações estabelecidas por questões de *safety* foram excluídas. Por exemplo, a COVID-19 já era uma preocupação no período de realização de algumas entrevistas, de modo que a ANVISA foi convidada para reuniões com os membros da comissão. Outras relações de *safety* envolveram o Corpo de Bombeiros [P8].

⁷⁴ De acordo com o Código ISPS, as companhias de navegação também contam com oficiais de segurança, mas relações entre os responsáveis pela segurança do terminal e das companhias são raras [P1; P2].

situações de irregularidade com embarcações, tripulações e outros problemas a bordo, casos em que os SSPs dão prosseguimento contatando a Capitania dos Portos ou outro órgão competente [P2; P13; P19].⁷⁵ Obviamente, os terminais também constituem importantes pontos de contato com atores do modal rodoviário, tais como empresas transportadoras, que eventualmente contatam os SSPs quando ocorrem desvios, assaltos ou até sequestros de caminhoneiros [P1; P13] – ainda que essas relações não decorram do Código ISPS.

Em comum, essas relações de fiscalização e coordenação têm no capital jurídico não apenas seus fundamentos, mas também seus conteúdos – elas compreendem um tipo de relação definida por Brewer (2014) como um “papel formal”. Nesse sentido, as relações apontadas representam uma parte muito pequena desse capital jurídico mobilizado na segurança portuária, já que muitas outras relações decorrem de competências legais, mas assumem outros capitais como seus conteúdos – portanto, essas competências são convertidas no acesso a conhecimentos, equipamentos e outros recursos. Em todo caso, a importância desse capital jurídico na forma de competências e jurisdições específicas ao território portuário pode ser vista pelas limitações impostas a outros atores. Por exemplo, ainda que a Cesportos demande determinados atores no cumprimento de suas tarefas perante o Código ISPS, tais como o Exército e a Aeronáutica, buscados por sua *expertise*, relações adicionais acabam legalmente restringidas, uma vez que a atuação dessas Forças Armadas na segurança portuária é limitada a casos extremos, tais como elevações ao nível três ou sob decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).⁷⁶ Igualmente, essa jurisdição ainda estabelece limites às ações da Polícia Militar, que compõe a Cesportos, mas só pode atuar na zona primária em caso de elevação ao nível dois pela comissão [P8].

Em suma, enquanto órgão colegiado responsável pelo Código ISPS, por um lado, a Cesportos reúne seus membros na fiscalização dessa normativa e expande seus contatos formal ou informalmente, de modo preventivo ou reativo, para desempenhar suas funções na

⁷⁵ Interlocutores da Polícia Civil [P9] e da Capitania dos Portos [P19] indicam que muitos desses contatos ficam no limiar entre *security* e *safety*, uma vez que é preciso apurar se os problemas em questão foram crimes ou acidentes – e, por essa própria apuração, esses casos foram incluídos na análise. Na explicação do interlocutor da Capitania dos Portos [P19], a atuação da Marinha nesses casos ocorre quando há acidentes com tripulantes ou trabalhadores portuários, dada sua competência para elaborar os chamados Inquéritos Administrativos sobre Acidentes e Fatos da Navegação. Mas isso também se aplica aos casos em que é preciso apurar. “Se não ficou definido se foi ou não um acidente, onde configura competência dos dois, tanto da Marinha quanto da autoridade policial, aí nesses casos a Marinha abre um inquérito” [P19].

⁷⁶ O interlocutor da Capitania dos Portos [P19] também menciona que essa situação vale para as competências da Marinha. Suas atividades cotidianas não estão diretamente ligadas ao combate do tráfico de drogas ou dos crimes comuns que afetam o porto, por exemplo. A atuação da Marinha na segurança portuária também depende da elevação ao nível três pela Cesportos ou em casos de GLO. Indiretamente, contudo, a Marinha atua na segurança portuária em apoio aos demais atores.

coordenação da segurança portuária. Os terminais portuários, por outro lado, estão submetidos às várias normativas do Código ISPS, do arrendamento e do alfandegamento que regem a exploração portuária e o comércio exterior – e, por isso, nas relações que mantêm com os atores públicos, estão em um polo “dominado”, ao mesmo tempo em que seus SSPs constituem importantes pontos de contato com atores privados dos modais de transporte. A Polícia Federal, ainda que coordene as atividades realizadas pela própria Cesportos e se relacione com os demais membros, não dispõe de um capital jurídico voltado especificamente à regulação da segurança portuária. De fato, o caso da Polícia Federal exemplifica que essas atividades de fiscalização representam apenas uma parte das relações que decorrem do capital jurídico dos atores públicos que definem e cobram o cumprimento de medidas de segurança portuária. Em grande medida, as competências desses atores e as próprias normativas já estabelecidas levam a muitas outras relações, envolvendo outros capitais.

4.3.2 Comissões, Associações e Grupos

Um dos pressupostos das medidas de centralidade que consideram quantas relações os atores estabelecem e quão distantes eles estão uns dos outros é o de que as posições centrais na rede, ocupadas pelos atores mais conectados e próximos dos demais, proporcionam o acesso a mais fontes de informações, recursos e apoio quando necessário. Assim, essas medidas operacionalizam o conceito de capital social (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2019). Ao definir esse capital como o agregado de recursos disponíveis aos agentes por meio das relações que eles estabelecem, Bourdieu (1986) também se baseia na ideia de rede:

O volume do capital social possuído por um determinado agente depende, portanto, do tamanho da rede de conexões que ele efetivamente pode mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) possuído por si só por cada um daqueles a quem ele está conectado (BOURDIEU, 1986, p. 21, **tradução nossa**).⁷⁷

Tanto essa definição do conceito quanto as medidas de centralidade foram adotadas pela literatura sobre redes de segurança, que entende o capital social como a capacidade de iniciar, manter e expandir relações nas atividades de segurança, na participação em grupos que realizam essas atividades e assim por diante (DUPONT, 2004; 2006b; DIPHOORN;

⁷⁷ “The volume of the social capital possessed by a given agent thus depends on the size of the network of connections he can effectively mobilize and on the volume of the capital (economic, cultural or symbolic) possessed in his own right by each of those to whom he is connected.”

GRASSIANI, 2016). Nesse sentido, os resultados da análise quantitativa já indicam o capital social efetivamente mobilizado pelos atores, uma vez que os dados se referem aos contatos “ativados” em atividades de segurança portuária – excluindo contatos pessoais como o mero fato de “conhecer” outros atores. Contudo, ainda é possível identificar relações estabelecidas especificamente pela busca e pela mobilização desse tipo de capital. Como Brewer (2014) ressalta, as relações disponíveis aos atores que realizam a segurança portuária constituem recursos por si sós, que não raramente são buscados pelos demais. O pertencimento a comissões e outros grupos formais e informais de segurança portuária representa outro importante aspecto do capital social elencado pelo autor.

Parte significativa da centralidade que a Cesportos assume na rede de segurança do Porto de Santos resulta de sua constituição como colegiado, que liga a comissão a cada um de seus membros.⁷⁸ As relações dos membros com a comissão são estabelecidas formalmente em reuniões ordinárias e extraordinárias, em auditorias do Código ISPS realizadas conjuntamente e no cumprimento de outras atribuições, mas também incluem constantes relações informais que dispõem os capitais de cada membro ao alcance dos demais [P8; P9; P12]. Nas palavras de um interlocutor da Capitania dos Portos, a Cesportos “é a rotina, digamos assim, do dia a dia, que a gente se reúne, troca informações, discute determinadas decisões”, é o que “gera interação entre uma força e outra” [P19]. Muitas vezes, como os interlocutores ressaltam, é até difícil identificar atividades realizadas em nome da comissão ou da organização em particular – “as coisas aqui se confundem, porque a gente traz tudo”, “cada um traz a sua experiência e as suas informações pra dentro do órgão colegiado” [P8]. Por um lado, além de possibilitar a mobilização dessas “experiências” e “informações”, uma das manifestações mais claras desse capital social está na interseção com o seu capital econômico. Na verdade, a Conportos e as Cesportos não dispõem de verba própria. Desde o Decreto 1.507 de 30 de maio de 1995, que criou as comissões nacional e estaduais, até normativas mais recentes, como o Decreto 9.861 de 25 de junho de 2019, é definido que cabe às comissões mobilizar os recursos necessários entre seus próprios membros.⁷⁹ Assim, o capital social das comissões nacional e estadual é institucionalizado como forma de mobilização do capital econômico, de

⁷⁸ O banco de dados foi construído de modo a conectar os membros da Cesportos ao nó que representa a comissão, ao invés de conectar os membros uns aos outros. Essa pareceu uma opção mais justificada tendo em vista que alguns membros, institucionalmente, se relacionam apenas no âmbito da comissão – o mesmo ocorre com algumas relações entre membros da comissão e atores privados, como os SSPs dos terminais. Essa opção também está de acordo com o procedimento metodológico de Brewer (2014), que excluiu os laços “latentes” da mera coparticipação em comitês para analisar especificamente os laços “ativos” entre os atores.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9861.htm> Acessado em 27/05/2020.

modo semelhante ao seu capital político – conforme discutido no caso da proposta de mudança legislativa. Por outro lado, o capital social da Cesportos possibilita que os próprios contatos mantidos por seus membros, os capitais sociais de cada um, sejam mobilizados em prol das atividades da comissão. Por exemplo, em 2019, a Cesportos não estabeleceu relações com agências estrangeiras ou organizações internacionais, uma vez que a Polícia Federal e a Alfândega da Receita Federal mantêm esses contatos e posteriormente disseminam o que é de interesse para a comissão [P8].

Por isso, o pertencimento à comissão é relevante do ponto de vista do capital social. Nos últimos anos, houve esforços para institucionalizar essas relações, sobretudo no caso da ANTAQ. Inicialmente, quando a Conportos e as Cesportos foram criadas, a normativa estabelecia que as comissões estaduais seriam compostas, no mínimo, por representantes da Polícia Federal, Receita Federal, Capitania dos Portos, da Autoridade Portuária e do Governo Estadual. Ao longo do tempo, essa composição foi passando por algumas adaptações, notadas em normativas recentes. No final de 2018, a Resolução nº 52 da Conportos manteve aquela composição mínima inicial e adicionou a ANTAQ como membro convidado. Posteriormente, em junho de 2019, o Decreto nº 9.861 incluiu a ANTAQ na composição mínima como membro permanente e especificou a participação da Secretaria de Segurança Pública do Governo Estadual como membro convidado com direito a voto. Em grande medida, essa mudança normativa reflete algo já consolidado na prática. Além da participação da Polícia Militar e da Polícia Civil, há quase dez anos a Cesportos do Estado de São Paulo conta com um representante da ANTAQ – um dos mais antigos da comissão, enquanto representantes de outros órgãos foram substituídos ao longo do tempo [P9]. Para que essa institucionalização da ANTAQ ocorresse, como já mencionado, houve demandas por parte da Cesportos:

[P8]: São membros. Antes eles não eram, eles eram membro convidado, a gente fez um serviço forte, um lobby aí pra eles virarem membro, porque não tinha por que eles serem membro convidado, eles têm que fazer parte da Cesportos. Quem virou membro convidado foi o Governo do Estado. (...) Eles [Polícia Civil e Polícia Militar] são membros convidados com direitos a voto. Então é como se fosse membro.

Como Bourdieu (1986) enfatiza, o capital social não é dado. Ele é o resultado de esforços individuais ou coletivos para estabelecer ou reproduzir relações sociais que podem ser úteis no curto ou longo prazo. Neste caso, esse “serviço forte” assumiu um caráter formal, do lobby à institucionalização, que hoje define quais são os membros da comissão.

Mas a Cesportos não mobiliza apenas os capitais de seus membros. A comissão ainda

estabelece inúmeras relações intersetoriais que também incluem a mobilização do capital social do setor privado, sobretudo de grupos institucionalizados. O maior exemplo envolve os sindicatos e as associações da classe empresarial portuária, que representam os terminais do Porto de Santos. Por um lado, a Cesportos mobiliza o capital social dessas entidades que reúnem muitos terminais do complexo portuário para disseminar informações de interesse geral. Nos termos do representante do setor [P13], o sindicato eventualmente funciona como um “elo de comunicação” entre atores públicos como a Cesportos e os terminais que compõem o complexo:

[P13]: Quando há uma demanda da Cesportos, por exemplo: ‘ah, a Cesportos está precisando implementar alguma iniciativa diferente’, em vez de ela sair bater na porta de cada um desses terminais, ela nos aciona lá no [sindicato]. ‘[sindicato], temos uma iniciativa aqui, queremos usar o [sindicato] como elo de comunicação’, o [sindicato] sempre vai estar de portas abertas para a Cesportos.

Por outro lado, a Cesportos busca o apoio do capital econômico dessa classe empresarial quando são necessários recursos para a realização de atividades que também são de interesse geral dos terminais, como é o caso do curso de supervisor de segurança portuária, ministrado pela comissão em 2019 [P8]. De acordo com o representante da classe empresarial portuária: “como [sindicato], quando nós somos demandados, nós ajudamos a organizar os temas ou usamos a estrutura do próprio [sindicato] para fazer os eventos” [P13]. Assim, o conjunto dos terminais associados constitui o capital social das entidades de classe empresarial, bem como seu capital econômico, ambos buscados e mobilizados pela Cesportos, mas também por outros atores públicos. Além da Cesportos, um dos exemplos mais importantes é a parceria entre a Alfândega e uma das entidades dessa classe empresarial, que arcou com os custos da infraestrutura tecnológica da COV, por meio da qual a Alfândega realiza grande parte de suas atividades de fiscalização. Como parte do capital jurídico da Alfândega, codificado nas normas de alfandegamento, todos os recintos disponibilizam suas análises, sistemas e imagens ininterruptamente para a COV, onde os servidores revisam as imagens das câmeras, dos escâneres e outros alertas de risco [P10; P12].⁸⁰ É por meio do COV, por exemplo, que a Alfândega identifica cargas como aquela que posteriormente levou à Operação *Spaghetti Connection*.

Obviamente, o pertencimento a essas entidades da classe empresarial também garante

⁸⁰ No caso dos terminais retroportuários, esse compartilhamento em tempo real vale para os CLIAS, que são alfandegados. Os terminais retroportuários que estão sob controle aduaneiro, mas que não são alfandegados, como os REDEX, gravam as imagens dos contêineres que são ali unitizados, mas ainda não compartilham em tempo real [P12].

aos próprios terminais portuários o acesso a determinados recursos. Enquanto “fórum comum de discussões”, nos termos do representante sindical, as entidades do setor promovem debates sobre medidas de segurança, como o investimento em novas tecnologias, bem como sobre as normativas e requisitos dos atores públicos. Quando há novas normativas, por exemplo, o tema é analisado coletivamente de modo a otimizar e alinhar os entendimentos [P13]. Algumas entidades realizam essas atividades entre os terminais apenas sob demanda, enquanto outras o fazem de modo mais regular, por meio de comitês específicos [P1; P2]. Como o representante chama atenção, ainda que o papel da entidade seja defender os interesses de seus associados, a intermediação entre os terminais portuários e os “entes mandatários”, como a Cesportos, se limita às questões ligadas ao cumprimento das normativas. Contudo, diante do descumprimento, o capital social da entidade tem pouco o que fazer diante do capital jurídico da comissão. As relações de autoridade entre as Cesportos e os terminais, tais como as auditorias e demais responsabilizações, ficam à cargo dos terminais individualmente [P13].

Enquanto o capital social da Cesportos explica parte importante de sua centralidade, na medida em que a comissão está conectada a cada um de seus membros, a centralidade dos terminais portuários tem no pertencimento às entidades da classe empresarial apenas uma pequena parte de seus contatos. Ainda em âmbito formal, há comunicação de suspeitas, trocas de informações e experiências entre os terminais portuários entre si e com terminais retroportuários, que em alguns casos pertencem a uma mesma empresa ou grupo empresarial [P1; P2; P3] – que, para além desse capital social formal, “no fundo, são todos do porto e a gente acaba participando das mesmas reuniões, sendo cobrados pelas mesmas exigências” [P1].⁸¹ De fato, o capital social da segurança orgânica dos terminais portuários também parece contar com componente mais implícito. Os SSPs mantêm muitas relações entre si, fora de qualquer âmbito formal, algumas decorrentes de experiências anteriores nas Forças Armadas, por exemplo. Da mesma forma que Diphoorn e Grassiani (2016) discutiram o conceito de capital social a partir da ideia de que “todos se conhecem”, esse também parece ser o caso no porto, senão por experiências anteriores, pelo próprio cotidiano da segurança portuária:

[P1]: Todos nós da segurança acabamos tendo [contato]. Porque assim, o porto, e segurança do porto, querendo ou não, é fechado. (...) Nós nos conhecemos, nós nos conhecemos. (...) O itinerário [da pessoa] já é gravado por toda a segurança do Porto

⁸¹ Os terminais retroportuários não precisam manter um SSP conforme estipulado pelo Código ISPS, então essas relações envolvem supervisores ou outros gestores de segurança [P2]. Também são realizados treinamentos, mas em questões de *safety* [P1].

de Santos. (...) Nós ficamos tachados dentro do porto. Tanto é que quem entra no porto é por indicação e acaba trocando de trabalho até por indicação, na maior parte das vezes. Porque um chama o outro. Porque é uma atividade muito específica. Trabalhar em porto é uma atividade extremamente específica. Você que é especializado em porto, as pessoas aqui do porto procuram pessoas do porto.

Assim, são muitas as relações entre os SSPs dos terminais portuários, originando alguns grupos informais.⁸² Como menciona um SSP: “existe uma interação muito grande entre nós, colegas supervisores, e essa troca de informações, essa sim, é recente e constante, existe uma corrente entre nós” [P13]. Essa “corrente” envolve não apenas informações compartilhadas pelos SSPs por meio de grupos em aplicativos, por exemplo, mas também reuniões periódicas [P1; P2; P13]. Algumas dessas relações são mais gerais, estabelecidas entre o conjunto dos SSPs de diferentes terminais, enquanto outras envolvem SSPs de terminais específicos, unidos por questões geográficas e/ou pelas cargas movimentadas. Por exemplo, um grupo inclui os terminais portuários da Ilha Barnabé, onde são movimentados produtos químicos, combustíveis e outros graneis líquidos de risco [P1; P15] – “é a nossa realidade aqui, porque aqui é um mundo à parte” [P1].⁸³ Outro grupo envolve os terminais de contêineres. Segundo um ex-SSP, “a gente se reunia praticamente uma vez a cada dois meses, mais ou menos, trocava informações sobre problemas nos terminais, trazíamos práticas de *benchmark*, fazíamos visitas uns nos outros” [P2]. Essas relações entre os SSPs são notadas inclusive por outros interlocutores, como o gestor de uma empresa de segurança privada. Referindo-se a um dos terminais portuários ao qual presta serviço, ele ressalta: “eu sei que ele tem conexão com todos os terminais, eu sei disso, eles trocam figurinhas. (...) Entre eles, os gestores, eles têm uma rede” [P15].⁸⁴

Portanto, as posições centrais ocupadas por atores como a Cesportos, a Polícia Federal e os terminais portuários podem indicar o capital social efetivamente mobilizado por esses atores na busca por outros recursos, mas o capital social também constitui um recurso por si só, buscado ou mobilizado em algumas dessas relações. A centralidade da Cesportos na rede de segurança do Porto de Santos é parte de um capital social formal e institucionalizado enquanto órgão colegiado, cujo cumprimento de suas atribuições eventualmente também

⁸² A opção por agrupar os terminais portuários em um nó também acarreta uma série de *trade-offs*. Neste caso, a relação entre os SSPs foi representada como um *loop*, uma relação que conecta o nó a si mesmo.

⁸³ No caso da *safety*, essas relações vão além da troca de informações e incluem recursos para combate a incêndios, emergências e outros acidentes [P1].

⁸⁴ Conforme mencionado no capítulo metodológico, durante as tratativas para solicitar uma entrevista, o gestor de segurança de um terminal portuário sugeriu que sabia com quem eu já havia conversado até então, dizendo isso como uma prova de que ele tem um contato constante com os outros – dado o meu interesse em entrevistá-lo sobre isso, o que ele rejeitou.

demanda a mobilização do capital social de outros atores, como a classe empresarial portuária, que reúne os recursos de muitos terminais do complexo portuário. Assim, o capital social dos terminais também possui um componente formal, dado o pertencimento às entidades da classe empresarial ou aos grupos empresariais que reúnem terminais portuários e retroportuários, mas também apresenta um outro lado decorrente de experiências anteriores compartilhadas entre os SSPs e da formação de grupos informais por questões geográficas ou funcionais. Obviamente, no continuum entre o capital social indicado pela totalidade de relações que atribui posições centrais aos atores, por um lado, e as relações decorrentes de grupos formais e informais, por outro, há uma multiplicidade de relações que envolvem a busca e a mobilização de recursos, tais como os capitais econômico e cultural.

4.3.3 Recursos Materiais e Financeiros

Em sua reconstituição da gênese do Estado, Bourdieu (1986; 2011) considera que o capital econômico está na raiz de muitos outros capitais, incluindo os “capitais de força física”, uma vez que a instituição das polícias e dos exércitos esteve diretamente associada à unificação da economia por meio da criação de mercados nacionais e da instauração de fiscos. Assim, o capital econômico assume a forma de recursos financeiros, mas também é institucionalizado em direitos de propriedade e outros tipos de recursos materiais. Na literatura sobre redes de segurança, o capital econômico é entendido principalmente como os recursos financeiros que indicam a capacidade de financiamento das atividades de segurança realizadas pelos atores públicos ou privados, alocados por meio de processos orçamentários ou mecanismos de mercado (DUPONT, 2004; 2006b; HUEY, 2008; MARTIN, 2013). Autoras como Diphorn e Grassiani (2016) também ampliaram essa definição para incluir os diversos tipos de recursos materiais que cristalizam esse capital e são mobilizados em relações, tais como o efetivo de homens, veículos, tecnologias e outros equipamentos. Nos termos de Brewer (2014), esses recursos materiais representam um “capital físico”, um dos mais observáveis e importantes para as relações na segurança portuária.

Na forma de recursos materiais, tais como pessoas, viaturas e embarcações, o capital econômico dos atores públicos são agregados em operações conjuntas – que, obviamente, também se baseiam nas competências e responsabilidades de cada um na segurança portuária. Algumas dessas operações envolvem um grande número de atores. Por exemplo, em 2019, a Polícia Federal participou de pelo menos três grandes operações realizadas no Porto de Santos

visando o combate aos crimes ambientais, como a pesca ilegal e o descarte de resíduos no mar, além do tráfico de drogas, contrabando e outros ilícitos. A Operação Descarte⁸⁵ e as Operações Santos I e II⁸⁶ envolveram Polícia Federal, Receita Federal, Marinha, Guarda Portuária, Polícia Militar e ANTAQ, membros da Cesportos, além da Fundação Florestal, IBAMA e ANVISA.⁸⁷ De modo mais cotidiano, porém, também são frequentes as operações conjuntas entre a Polícia Federal e atores específicos, como a Alfândega da Receita Federal. Há demandas recíprocas por recursos materiais, tais como cães farejadores ou embarcações, e ambas as instituições mobilizam os recursos de outros atores públicos durante suas atividades individuais ou conjuntas, como a Marinha, a Guarda Portuária e a Polícia Militar [P8; P12].

O apoio da Marinha à Polícia Federal, de cunho “logístico”, segundo o interlocutor da Capitania dos Portos [P19], ocorre principalmente com as embarcações – por exemplo, o Grupamento de Patrulha Naval possui uma lancha blindada apelidada de “caveirão dos mares”, demandada quando são necessárias ações de caráter ostensivo [P5; P8; P10; P12]. Por sua vez, a Guarda Portuária geralmente apoia a Polícia Federal quando é necessário um maior efetivo para ações imediatas, como a escolta das viaturas federais transportando grandes quantidades de drogas apreendidas em um terminal portuário [P3; P4; P5; P8] – algo semelhante ao apoio da Polícia Militar, embora sua atuação seja limitada na área portuária [P8; P11]. O apoio do efetivo da Polícia Militar é demandado pela Polícia Federal em situações consideradas de maior risco, em operações nas adjacências ou mesmo no interior do porto, quando há elevação de nível pela Cesportos [P5; P8]. De acordo com um comandante da Polícia Militar, esse apoio ocorre no “controle de distúrbios civis” e quando é necessária uma “intervenção armada” [P11]. Unidades específicas da Polícia Militar também são eventualmente demandadas pela Polícia Federal ou pela Alfândega, como é o caso da Polícia Ambiental, mencionado pelo interlocutor da Alfândega:

⁸⁵ Disponível em:

<<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/07/18/megaoperacao-do-ibama-com-lanchas-blindadas-e-aviao-busca-ilicitos-em-navios-no-litoral-de-sp.ghtml>>

<<http://www.maissantos.com.br/santos/santos-porto/operacao-inedita-no-brasil-fiscaliza-navios-no-porto-de-santos/>> Acessados em 12/05/2020.

⁸⁶ Disponível em:

<<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/10/23/operacao-conjunta-visa-coibir-acoes-ilicitas-de-embarcacoes-no-litoral-de-sao-paulo.ghtml>> Acessado em 18/04/2020.

⁸⁷ Conforme mencionado na análise quantitativa, esses atores inicialmente seriam excluídos por seu foco na *safety*, mas foram mantidos na análise em virtude da participação nessas operações que envolveram *security*. A fala do interlocutor da Capitania dos Portos [P19] é muito ilustrativa a esse respeito. Segundo ele, o IBAMA exemplifica a dificuldade em delinear claramente o que é ou não “segurança pública”, uma vez que a atuação desse órgão está concentrada nos aspectos ambientais do porto, mas ele está em permanente contato com os outros órgãos, inclusive com aqueles cuja atuação se concentra exclusivamente na segurança pública.

[P10]: Esses dias mesmo nós tivemos uma situação atípica, foi na semana passada, em que houve uma movimentação suspeita de mergulhadores próximos a um navio que costuma fazer a rota da Europa e que poderiam estar tentando introduzir drogas no navio. (...) Foram detidos alguns mergulhadores, só que não foi encontrado nada com eles além do equipamento. Mas é uma situação no mínimo bizarra, o que estariam fazendo ali. Então, como a Alfândega não dispõe de equipe de mergulhadores e tampouco a Polícia Federal, nós solicitamos o apoio de uma unidade da Polícia Militar, que é a Polícia Ambiental, que eles têm mergulhadores. Eles fizeram então uma varredura no casco do navio, para ver se havia alguma coisa presa, que é uma das formas que você tem de poder enviar a droga.

Além desses contatos compartilhados pela Polícia Federal e pela Alfândega, outras relações são estabelecidas unicamente por uma ou outra instituição. No caso da Polícia Federal, eventualmente há contatos com a Aeronáutica para utilizar a base aérea quando é necessário pousar aeronaves que venham participar de ações [P5]. Também há colaborações no atendimento a determinadas ocorrências em que a Polícia Federal conta com o apoio da “estrutura” da Polícia Civil, nos termos da interlocutora da polícia estadual:

[P9]: Como aconteceu no final de semana: veio uma passageira que faleceu dentro do navio, mas a Polícia Federal não tem... Ela vai ser a responsável pela investigação, mas ela não tem o carro de cadáver, por exemplo, ela não tem a possibilidade de fazer boletim de ocorrência. Então ela faz parceria com a gente, a gente faz a parte que é possível. (...) A perícia, o exame necroscópico para ver se realmente foi uma morte acidental ou se teve ali um homicídio. Então a Polícia Federal não tem essa estrutura e nós temos o ML [Médico Legista], o carro de cadáver, a perícia, então há essa combinação a todo momento.

Em sua forma material, o capital econômico também é mobilizado em relações intersetoriais envolvendo os terminais portuários. Individualmente ou em operações conjuntas com a Polícia Federal, por exemplo, a Alfândega inspeciona os contêineres apontados pela análise de risco e realiza outras ações presenciais nos terminais. Para isso, como exemplificado no caso da apreensão que levou à Operação *Spaghetti Connection*, os servidores da Alfândega coordenam as atividades com os funcionários responsáveis pela operação do terminal, que posicionam o contêiner, designam trabalhadores para a desova e providenciam outros recursos para a inspeção [P10; P12; P13].

Contudo, outras relações entre a Alfândega e os terminais portuários demonstram que o capital econômico assume formas distintas nessas relações intersetoriais – na verdade, uma de suas formas típicas, como recursos financeiros. Um dos mecanismos de coprodução na segurança portuária, nos termos de Brewer (2014), é a oferta de incentivos econômicos em troca do cumprimento de determinadas medidas de controle do crime. Atores públicos como a Alfândega da Receita Federal, cujo capital jurídico envolve a regulação dos fluxos do

comércio exterior, têm a capacidade de facilitar a busca pelo capital econômico por parte dos atores privados envolvidos com o comércio. Nesse sentido, a Alfândega mantém relações com os terminais portuários e retroportuários, além de outros atores do comércio exterior, como importadores, exportadores e empresas transportadoras, por meio de programas como o Operador Econômico Autorizado (OEA). Ainda que o programa seja voluntário, sua certificação tem sido buscada por diversos desses atores, incluindo os terminais portuários [P1]. Para algumas modalidades de OEA, por exemplo, o escaneamento dos contêineres é reduzido – o que poupa tempo e dinheiro. Como parte desse programa, adicionalmente às medidas obrigatórias para o alfandeamento, no caso dos terminais, esses atores privados adotam determinadas medidas e estabelecem comunicações constantes com a Alfândega:

[P12]: É uma obrigação, até para ele ser um recinto alfandegado e principalmente ser um Operador Econômico Autorizado, ele precisa ter essa análise de risco no seu procedimento. Além de tomar todos os cuidados na administração do terminal, em termos de controle de acesso, monitoramento por imagens, pra saber o que acontece ali, ele também manda as informações para a Receita Federal sobre qualquer dúvida para que a Receita Federal continue a investigação naquilo que ele não tem competência para fazer.

Programas de incentivo como o OEA levam a relações entre os próprios atores privados. De acordo com um ex-SSP [P2], a segurança orgânica dos terminais portuários eventualmente mantém contato com atores do modal rodoviário, como empresas transportadoras, e com as próprias empresas que armazenam, importam e exportam seus produtos pelo terminal – em geral, “empresas multinacionais que têm estrutura de *security* e risco, praticamente todas elas falavam com a gente porque passavam seus produtos por lá”. Além do OEA, muitas dessas multinacionais integram programas internacionais de incentivo, adotando os padrões da *Customs Trade Partnership Against Terrorism* (CTPAT) ou da *Transported Asset Protection Association* (TAPA), de modo que os SSPs eventualmente são contatados para a verificação dos procedimentos de segurança por meio de checklists on-line ou até auditorias *in locu* – o que, dependendo do programa em questão, leva a relações entre os SSPs e agências estrangeiras como a CBP, responsável pelo CTPAT. O ex-SSP menciona o exemplo de uma grande empresa do modal marítimo: “ela tem o CTPAT nos Estados Unidos. Vieram dois agentes da CBP, passaram dois dias com a gente auditando tudo, então eu tive que andar com os caras por tudo, os caras fizeram uma auditoria porque esse programa é do governo americano” [P2].

Por fim, enquanto recurso financeiro e poder aquisitivo, os terminais portuários ainda mobilizam seu capital econômico em típicas relações contratuais. Algumas dessas relações

ficam relativamente limitadas no tempo, caso das Organizações de Segurança (OS) e das demais consultorias, enquanto outras se estendem no cotidiano das atividades de segurança portuária, como é o caso das empresas de segurança privada e de inspeção de contêineres. No início da relação contratual com a segurança privada, por exemplo, é comum que os gestores da empresa de segurança visitem o terminal portuário para saber as demandas do cliente e propor determinadas medidas. Ao mesmo tempo, os SSPs buscam “lapidar” os novos vigilantes a partir das especificidades da segurança portuária, realizando treinamentos e capacitações [P1; P13; P15; P18]. Posteriormente, os gestores da empresa de segurança continuam visitando o terminal e mantendo contatos mais protocolares perante demandas do cliente [P15]. No cotidiano, essa relação contratual se reflete na comunicação das ocorrências. De acordo com o gestor de uma empresa de segurança, quando os vigilantes encontram drogas, por exemplo – como ocorreu no dia anterior à nossa entrevista, durante as revistas nos caminhões –, o procedimento é comunicar ao SSP, que então comunica as autoridades [P2; P15]. A contratação da segurança privada é uma prática comum a todos os tipos de terminal portuário, enquanto outras relações contratuais são específicas aos terminais de contêineres, por exemplo, como é o caso da contratação de empresas que operam os escâneres para as inspeções não invasivas das cargas [P10].⁸⁸

Portanto, o capital econômico assume uma importância notável nos aspectos mais operacionais da segurança portuária. Obviamente, conforme discutido anteriormente, o capital econômico também é fundamental às atividades desenvolvidas pela Cesportos, sendo o resultado dos recursos agregados de seus membros, mas também de outros atores buscados pela comissão. Contudo, fora do âmbito da Cesportos, as relações baseadas em recursos materiais parecem ainda mais fundamentais às atividades realizadas por atores públicos como a Polícia Federal. A mobilização desse tipo de capital econômico representa uma parte significativa da centralidade da Polícia Federal na rede de segurança do Porto de Santos, que conta com homens, viaturas, embarcações e outros recursos materiais em operações conjuntas com os demais atores públicos envolvidos na segurança portuária – e eventualmente demanda esses recursos dos terminais portuários, como é o caso quando é necessário realizar inspeções em cargas suspeitas em conjunto com a Alfândega. De fato, o capital econômico também é

⁸⁸ O plano mestre do complexo portuário cita alguns terminais que terceirizam esse serviço. Atualmente, a normativa da Alfândega exige que sejam inspecionados todos os contêineres com destino aos continentes europeu e africano. Disponíveis em: https://www.infraestrutura.gov.br/images/SNP/planejamento_portuario/planos_mestres/versao_preliminar/vp29_v1.pdf e <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=105231> Acessados em 19/06/2020.

parte importante da centralidade dos terminais portuários, mas tende a assumir uma forma distinta, principalmente como recurso financeiro – seja buscando maximizar e acumular esse recurso por meio de programas de incentivo, seja mobilizando-o em contratações de serviços terceirizados de segurança.⁸⁹

4.3.4 Informações e Conhecimentos

Seja na literatura acadêmica, seja nos “discursos colaborativos” dos próprios atores que realizam o policiamento, informações e conhecimentos estão entre os recursos frequentemente considerados como relevantes para as relações, definidos como um capital cultural (BREWER, 2014; NOKLEBERG, 2019). Esse capital abrange a *expertise* acumulada e transmitida formalmente por meio de treinamentos; o conhecimento adquirido informalmente no cotidiano e muitas vezes associado a uma cultura compartilhada pelos membros de determinada organização; além das informações propriamente ditas, que incluem vários tipos de dados coletados e analisados nas atividades de segurança (DUPONT, 2004; 2006b; DIPHOORN; GRASSIANI, 2016; NOKLEBERG, 2019). Na reconstituição de Bourdieu (2011), o “capital de informação” também está nas raízes do Estado – recenseamentos e estatísticas nacionais produziram informações essenciais aos fiscos, objetivadas em arquivos e gradualmente consolidadas em códigos legais e mentais de classificação. Segundo o autor, o capital cultural pode assumir três formas. Primeiro, pode ser incorporado, parte do corpo e da mente, refletido em disposições que compõem um *habitus*. Segundo, pode ser objetificado, materializado em bens culturais que cristalizam conhecimentos, teorias e problemáticas, desde imagens e textos até instrumentos e máquinas. Por fim, pode ser institucionalizado, oficialmente sancionado por meio de qualificações formais. Enquanto a institucionalização desse capital atesta as competências culturais de seu portador, sua forma incorporada também pode ser reconhecida como fonte de distinção – de fato, é condição necessária para uma apropriação adequada de bens culturais que objetificam esse capital (BOURDIEU, 1986).⁹⁰ Na segurança portuária, é possível identificar relações estabelecidas pelos atores centrais baseadas nas diferentes formas no capital cultural.

⁸⁹ Interlocutores da Guarda Portuária e da Alfândega indicam alguns típicos entraves à contratação de serviços no setor público, uma vez que são necessários processos licitatórios e outras questões burocráticas [P3; P10]. Segundo um ex-servidor da Alfândega, muitas atividades realizadas pela instituição são competências legais e exclusivas que não podem ser terceirizadas [P12].

⁹⁰ De acordo com Bourdieu (1986), para possuir instrumentos e máquinas que objetificam o capital cultural é necessário apenas capital econômico, mas para usá-las adequadamente é necessário dispor também de capital

Em sua forma institucionalizada, o capital cultural é tanto buscado quanto concedido pela Cesportos. Além de mobilizar esse e outros capitais de cada um de seus membros permanentes, conforme discutido anteriormente, a Cesportos busca o conhecimento especializado dos “entes flutuantes” que eventualmente são convidados a participar das reuniões e dos projetos da comissão. Por exemplo, no ano de 2019, a Cesportos iniciou o desenvolvimento do Plano de Reação Estratégica do Porto de Santos (PRESPE), cujo objetivo é a criação de um protocolo unificado para coibir e combater os crimes no porto [P8; P9].⁹¹ O desenvolvimento do PRESPE conta com a participação da Aeronáutica e do Exército, convidados especificamente por sua *expertise*:

[P8]: Eles têm uma formação, por exemplo, na Aeronáutica, no Exército, eles têm uma formação de (...) reação estratégica mesmo, eles estudam isso, eles têm isso como base científica, eles têm um estudo que eles fazem quando estão nos cursos deles que, por exemplo, a gente não tem. Então, eu falei assim: cada um vem contribuir com a sua base científica, como é que você poderia armar esse plano de reação estratégica? Eu entendo aqui do porto, de como funciona, a Marinha entende muito do porto, mas o Exército tem outra *expertise*, a Aeronáutica vai ter outra visão... Por exemplo, o que eles podem nos ameaçar via aérea? Qual tipo de ameaça a gente pode sofrer? Pra gente poder pensar um cenário como um todo, um cenário... O que eu não enxergo, o outro enxerga, porque cada um tem uma visão, eles veem o porto de uma maneira diferente da minha. Então várias visões. Aí eu pedi para cada um colocar quais seriam, na visão de cada órgão, qual seria a ameaça mais provável, quais seriam as vulnerabilidades que eles enxergavam e como eles poderiam colaborar com isso. Então eu estou compilando tudo para fazer um plano com uma visão mais abrangente possível.

Ao mesmo tempo em que busca esse capital de atores públicos como a Aeronáutica e o Exército, as comissões nacional e estadual são responsáveis pela concessão do capital cultural institucionalizado dos SSPs dos terminais portuários, por meio de cursos e treinamentos – “a gente forma os supervisores de segurança portuária, os caras têm *expertise*, a gente dá *expertise* pra eles” [P8]. No ano de 2019, membros da Cesportos ministraram o 19º Curso Especial de Supervisor de Segurança Portuária, promovido pela Conportos,⁹² além de capacitações para que os SSPs possam elaborar seus próprios estudos de avaliação de risco e

cultural incorporado. Por isso, a discussão acerca do capital econômico esteve focada nos recursos materiais e nos recursos financeiros que são a condição de aquisição e manutenção desses instrumentos e máquinas. Ainda que o capital cultural também envolva sua forma objetificada em recursos materiais, como câmeras e outras tecnologias, o foco da discussão aqui está no compartilhamento de informações que são resultado de processos de coleta, análise e uso desses recursos materiais, por exemplo.

⁹¹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/04/08/autoridades-federais-montam-plano-inedito-para-combater-crimes-no-porto-de-santos.ghtml>> e <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/06/pf-participa-de-grupo-de-trabalho-para-avaliacao-de-riscos-em-instalacoes-portuarias#>> Acessados em 19/04/2020

⁹² O curso foi ministrado por representantes da Polícia Federal, Polícia Civil e Antaq, na posição de membros da Cesportos: “Foi pela Cesportos, porque em tese qualquer um da Cesportos está capacitado pra dar o curso de supervisor, a gente tem que entender de resolução, ISPS Code” [P8].

planos de segurança – também como parte de um projeto desenvolvido pela comissão nacional [P1; P3; P8; P9; P13]. Até então, esses estudos e planos eram realizados exclusivamente por OS contratadas pelos terminais portuários, mas após a Resolução 52, publicada no final de 2018, a Conportos autorizou a realização dessas atividades pelas unidades de segurança dos próprios terminais.⁹³ Obviamente, os terminais ainda mobilizam seu capital econômico na contratação de outras consultorias cuja principal *commodity* é o capital cultural – o “conhecimento especializado em aspectos relevantes de proteção”, como a Resolução 52 faz referência às OS (CONPORTOS, 2018) – que auxiliam na adequação dos requisitos de segurança que devem ser cumpridos para o alfandeamento do recinto ou para a certificação em programas como o OEA [P2; P12].

Contudo, o capital cultural não se resume à sua forma institucionalizada. Como Nokleberg (2019) chama atenção, o “conhecimento local” geralmente assume grande importância na segurança portuária. Esse conhecimento mais prático dos SSPs e outras informações relacionadas à segurança também representam um capital cultural valorizado e buscado por outros atores públicos e privados. Por exemplo, os conhecimentos sobre detalhes do cotidiano das operações portuárias e dos procedimentos rotineiros de segurança são demandados pela Cesportos, que eventualmente baixa Portarias específicas para o envio dessas informações, e também por outros membros como a ANTAQ, quando é necessário criar ou atualizar as normativas [P8; P13] – do mesmo modo que a Cesportos eventualmente demanda outros atores diretamente envolvidos com as operações portuárias, como o OGMO, consultado sobre detalhes da escalação dos trabalhadores [P8]. Eventualmente, outros atores privados também consultam os SSPs para atualizar suas próprias políticas de segurança. Atores do modal rodoviário, como as grandes empresas transportadoras que possuem uma estrutura interna de gerenciamento de riscos, mantêm contato com os SSPs em busca de recomendações e outras relações semelhantes a uma “consultoria”, nos termos de um ex-SSP [P2]. Como discutido anteriormente, os SSPs ainda repassam esses conhecimentos institucionalizados e cotidianos para os vigilantes das empresas de segurança privada, por meio de treinamentos e capacitações internas [P1; P13; P15; P18].

Esse conhecimento prático não serve apenas à criação ou atualização de normativas,

⁹³ De acordo com os Artigos 60 e 69 da Resolução 52 (CONPORTOS, 2018), os estudos de avaliação de risco e os planos de segurança portuária podem ser realizados por Organizações de Segurança ou por Unidades de Segurança compostas pelo Supervisor de Segurança Portuária em conjunto com um engenheiro ou arquiteto. O estudo deve ser atualizado a cada três anos – o plano é atualizado conforme o estudo ou sob recomendação do SSP. Um exemplo disso vem da própria Guarda Portuária e da SPA, que credenciou sua Unidade de Segurança perante a Cesportos para a realização dessa análise, em vez de contratar uma OS [P3]. Por isso, não foram inseridas relações entre a SPA/Guarda Portuária e OS/Consultorias.

mas também assume importância estratégica em ocorrências que demandam informações e ações coordenadas por parte dos atores públicos. Algumas dessas relações em que atores como a Cesportos buscam informações com os SSPs são estabelecidas de modo relativamente urgente. Quando estivadores invadiram terminais portuários em movimentos grevistas, por exemplo, as reuniões entre os membros da Cesportos também envolveram os SSPs desses terminais, bem como seus representantes sindicais, para elaborar uma ação conjunta e trocar informações sobre o problema [P3; P8]. Na reconstituição da coordenadora da comissão:

[P8]: Eu falei: não dá para a gente trabalhar separado, eu preciso saber qual é o plano de ação de vocês, vocês precisam passar para mim, com base no de vocês, fazer o nosso e englobar o de vocês. Eu falava assim: qual é o seu ponto vulnerável? Você tem que me dizer. Eu falei: eu não estou aqui para fiscalizar e falar, olha... Não, eu quero saber qual é o seu ponto vulnerável neste momento, que a gente vai suprir com os órgãos de segurança pública, porque agora a gente está sendo ameaçado. (...) Nós conseguimos evitar muitas coisas ruins aqui para o porto, porque a gente trabalhou em conjunto, a gente se antecipou. (...) Cada um trazia informação, a gente fazia como se fosse uma rede de inteligência, cada um trazia, a gente montou um grupo ‘ó, eu escutei que eles vão... Pessoal está querendo fazer, invadir por não sei onde; ah, eles vão interceptar os carros que levam os funcionários’, e a gente já se antecipava. (...) Nós nos antecipamos em tudo, eles não conseguiram fazer os intentos dos crimes.

Como a citação exemplifica, nesses casos urgentes é enfatizado aos SSPs que as informações não estão sendo demandadas por razões de fiscalização sobre o terminal portuário – e, portanto, o “conteúdo” dessa relação é menos a autoridade e mais a informação em si, ainda que em ambos os casos as solicitações da comissão tenham como base fundamental o seu capital jurídico. De fato, no cotidiano da segurança portuária, os SSPs enviam muitas informações à Cesportos, seja para responder a Portarias específicas baixadas pela comissão, seja no cumprimento do Código ISPS, como é o encaminhamento dos chamados Relatórios de Ocorrência de Ilícitos Penais (ROIPs). Os delitos cometidos e identificados no interior dos terminais portuários são comunicados formalmente pelos SSPs às comissões nacional e estadual a partir dos ROIPs, encaminhados por meio do sistema mantido pela SPA [P1; P2]. Como os terminais portuários também estão submetidos ao capital jurídico de outros atores, comunicações semelhantes ocorrem com a Alfândega do Porto de Santos, por exemplo. Conforme apontado anteriormente, a Alfândega recebe as análises, sistemas e imagens dos terminais portuários em tempo real por meio do COV [P10; P12].

Esse conhecimento prático e outras informações também geram demandas aos SSPs por parte da Polícia Federal e da Alfândega, seja antes ou depois das ações realizadas por essas instituições. Durante o planejamento de operações realizadas individualmente ou em

conjunto pelas duas autoridades, os SSPs costumam ser demandados por informações estratégicas para a realização de flagrantes, por exemplo [P5] – como diz um SSP, as autoridades não conhecem a “área” e a “rotina” [P13]. Após as apreensões, informações relevantes também são repassadas pelos SSPs às autoridades policial e aduaneira por meio de solicitações formais ou informais [P2; P5; P10; P12; P13]. De fato, os SSPs dos terminais são apenas um dos nós da rede que a Polícia Federal e a Alfândega demandam por informações, recurso que representa um dos principais pontos de contato entre esses dois atores públicos [P5; P12]. Por um lado, informações oriundas de denúncias ou atividades de inteligência da Polícia Federal resultam em operações conjuntas com a autoridade aduaneira, que tem precedência no controle do comércio exterior; por outro, esse controle realizado pela Alfândega por meio de análise de risco, revisão das imagens de scanner e inspeções das cargas, por exemplo, leva à comunicação com a autoridade policial após a identificação de contêineres possivelmente contaminados com entorpecentes [P10; P12]. Essas colaborações continuam após as apreensões, uma vez que ambas as instituições passam a buscar e compartilhar informações sobre o caso [P8; P10; P12].

Tanto a Polícia Federal quanto a Alfândega buscam informações com os terminais portuários, retroportuários ou com atores dos modais de transporte, principalmente marítimo, mas também rodoviário [P5; P8; P10]. Além desses contatos compartilhados, as entrevistas identificaram outras relações específicas. Particularmente, a Alfândega ainda busca informações dos exportadores [P10], enquanto a Polícia Federal eventualmente busca imagens de câmeras operacionalizadas pela Guarda Municipal e demanda informações do OGMO e dos sindicatos e associações da classe trabalhista portuária [P5]. Obviamente, a rotina das atividades de inteligência também leva a Polícia Federal a trocar informações com outros atores públicos, tais como a Polícia Civil, a Marinha, o Exército e a ABIN, mas também com agências estrangeiras [P5]. Com efeito, seja de modo rotineiro ou após as apreensões, a Polícia Federal e a Alfândega são os únicos atores que frequentemente se relacionam com adidâncias ou aduanas de outros países. No caso da Polícia Federal, essas relações geralmente são estabelecidas com adidâncias policiais e visam instruir investigações sobre drogas exportadas pelo Porto de Santos, mas apreendidas em portos estrangeiros [P5]. No caso da Alfândega, uma relação específica é estabelecida com a CBP, que possui uma equipe no prédio da Alfândega em virtude da *Container Security Initiative* (CSI) e eventualmente solicita inspeções em cargas destinadas ao Estados Unidos, além de trocas de informação e

ações conjuntas com outras aduanas, tais como “entregas controladas” [P10].⁹⁴ Muitas dessas relações com aduanas estrangeiras ocorrem por meio do CCP, promovido pelo UNODC e pela OMA, com o qual a Receita Federal tem um acordo de cooperação [P10; P12].⁹⁵

Portanto, assim como os recursos materiais e financeiros, o capital cultural representado por informações e conhecimentos é parte fundamental do aspecto mais operacional da segurança portuária. A centralidade da Cesportos na rede de segurança do Porto de Santos envolve muitas relações mantidas na busca do capital cultural “institucionalizado” ou “incorporado” de atores públicos e privados, seja para a atualização das normativas ou para a reação aos problemas que demandam coordenação – ao mesmo tempo, a comissão é responsável pela institucionalização desse capital dos SSPs. A Polícia Federal, embora intercambie regularmente o capital cultural no âmbito da Cesportos e com alguns de seus membros específicos – o interlocutor da Capitania dos Portos [P19] menciona treinamentos para formação de pessoal da Polícia Federal sobre operação de embarcações ou abordagens, por exemplo – deriva parte significativa de sua centralidade das buscas por informações e conhecimentos durante o planejamento das ações de combate ao crime ou posteriormente, nas investigações. Tanto a Cesportos quanto a Polícia Federal têm nos SSPs uma importante fonte de informações, demandados formal e informalmente. O capital cultural institucionalizado e incorporado dos SSPs, decorrente das qualificações formais pela Cesportos e da *expertise* cotidiana, é intercambiado entre diferentes terminais, repassado aos vigilantes terceirizados e buscado por outros atores privados interessados em aprimorar suas próprias medidas de segurança. Como discutido anteriormente, os terminais ainda mobilizam seus recursos financeiros na contratação de consultorias cuja principal *commodity* é o conhecimento sobre as medidas de segurança, mandatárias por regulação ou requeridas por programas voluntários.

⁹⁴ Quando as drogas são apreendidas no Porto de Santos e substituídas por simulacros, de modo que as agências estrangeiras possam realizar a prisão dos receptadores no país de destino no momento da tentativa de retirada.

⁹⁵ No caso da OMA, somam-se ainda reuniões e outros contatos decorrentes da posição do Brasil como membro e signatário, mas que não dizem respeito à segurança portuária e não foram incluídas na análise de redes. A OMA também possui uma rede global de inteligência formada por *Regional Intelligence Liaison Offices* (RILO) que possibilita a troca de informações importantes para a segurança portuária [P12]. Contudo, essa rede foi indicada por um ex-servidor da Alfândega, mas não foi mencionada pelo servidor atual entrevistado – um documento enviado pela Alfândega faz menção apenas aos “convênios com a Aduana de outros países, bem como de organismos internacionais vinculados à OMA”. Por sua vez, no que diz respeito ao UNODC, o acordo da Receita Federal inclui a participação da Alfândega no CCP possibilita o acesso a um sistema para troca de informações entre aduanas, bem como treinamentos e outras atividades de difusão de boas práticas de segurança – e, eventualmente, visitas entre as aduanas participantes [P10; P12]. A “Unidade de Controle Portuário” da Alfândega do Porto de Santos é considerada uma das mais efetivas entre as implementadas no âmbito do CCP em todo o mundo. Disponível em:

<<http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/september/massive-cocaine-seizure-by-brazil-customs-as-part-of-the-container-control-programme.aspx>> Acessado em 08/05/2020.

4.3.5 Reconhecimento e Legitimidade

Competências e responsabilidades legais, pertencimento a grupos e contatos pessoais, bens materiais e financeiros, informações e conhecimentos são recursos mobilizados pelos atores que os possuem, buscados pelos atores que precisam e que, nas relações mantidas entre os diversos atores públicos e privados que realizam a segurança portuária, constituem capitais reconhecidos e legitimados. Nesse sentido, a literatura sobre redes de segurança também elenca o capital simbólico como um recurso de suma importância para essas redes, fundamental ao estabelecimento das relações. Ainda que seja distinguido como um recurso específico, o capital simbólico é definido por Bourdieu (1986; 2011) como uma propriedade ou forma assumida por qualquer um dos demais tipos de capital, na medida em que são percebidos e valorizados. Assim, os capitais econômico, cultural e todos os demais podem ser mediados por esse recurso simbólico, cuja distribuição final é dada pelos resultados agregados dos diversos capitais que são reconhecidos nas relações e que atribuem legitimidade aos atores que compõem as redes de segurança (DUPONT, 2004; 2006b; DIPHOORN; GRASSIANI, 2016). Além das discussões específicas sobre relações e redes, esse capital também é importante aos argumentos do pluralismo ancorado de que a polícia continua ocupando uma posição simbolicamente proeminente no policiamento (LOADER, 1997a) – de fato, para Bourdieu (2011), é o Estado que concentra tal capital.

Esse recurso simbólico pode ser explorado pelo modo como as próprias ferramentas legais são legitimadas nas relações. Ainda que o capital simbólico seja objetivado e codificado na forma de normativas que definem competências e jurisdições, esses próprios códigos são considerados pelos demais atores e constituem um “capital simbólico de autoridade reconhecida” (BOURDIEU, 2011, p. 107). A parte mais óbvia desse reconhecimento envolve o cumprimento das obrigações relacionadas ao Código ISPS, ao alfandegamento dos recintos ou arrendamento dos terrenos, não apenas pelos terminais portuários individuais, mas também por suas entidades representativas. Como ressaltado pelo representante sindical da classe empresarial portuária, a intermediação que a entidade realiza entre os terminais portuários e os “entes mandatários”, como a Cesportos, busca justamente promover o cumprimento das normativas impostas por esses entes aos terminais. Por isso, o sindicato mobiliza seu capital social a fim de facilitar esse cumprimento entre o conjunto dos terminais associados, reconhecendo assim o “mandato” dos atores públicos [P13]. Esse mandato reconhecido é um aspecto fundamental de todas as relações em que as solicitações

de atores públicos centrais como a Polícia Federal são prontamente atendidas pelos SSPs, como é o caso das demandas por informações para o planejamento de ações ou investigações posteriores. De acordo com um SSP, os terminais portuários não só precisam obrigatoriamente “abrir as portas” à Polícia Federal, mas também colaboram voluntariamente de modo a agilizar essas atividades, “para que esses trâmites não venham a demorar” [P13].

Outra manifestação desse reconhecimento do capital jurídico é o acionamento e o encaminhamento de ocorrências criminais para as “autoridades competentes”, assim consideradas. Diante de suspeitas ou flagrantes, por exemplo, os SSPs frequentemente acionam a Guarda Portuária e entram em contato diretamente com as Polícias Federal e Civil, dependendo do crime em questão [P1; P2; P3; P4; P9; P13; P15], ou ainda com a Alfândega, para que sejam realizadas inspeções nas cargas [P10; P12]. Não raramente, a Polícia Federal e a Polícia Civil mantêm contato justamente para identificar de qual instituição é a competência – “Quando precisa a gente bate um fone, ‘e aí, colega? Vamos lá, é aqui, é aí, não é? Vamos pensar a ocorrência, os detalhes, o que você tem, o que eu tenho?” [P9]. Em todos esses casos de ilícitos cometidos e identificados no interior dos terminais, sejam eles encaminhados à Polícia Civil ou à Polícia Federal, os SSPs relatam formalmente à Cesportos, encaminhando os ROIPs – na explicação de um ex-SSP, “você tem uma subordinação, vamos dizer assim, à própria Cesportos, acaba que isso ocorre, não tem jeito, então qualquer evento que você tenha de um roubo de carga dentro do seu terminal você tem que relatar, uma apreensão de droga você tem que relatar” [P2]. Nesses casos, diferente das relações de autoridade que independem da voluntariedade dos atores “dominados”, são esses próprios atores que tomam a iniciativa ao reconhecer a autoridade dos “dominantes”.

Essas relações indicam a força das leis, portarias e outras normativas na segurança portuária. Como os primeiros trabalhos da governança nodal chamaram atenção, a existência das “ferramentas legais” dos atores públicos não significa que elas necessariamente serão reconhecidas por atores privados, uma vez que há muitas razões para que os problemas sejam resolvidos internamente por esses próprios atores, por meio de sistemas de “justiça privada” ou de “justiça corporativa”, evitando possíveis perdas financeiras e de reputação (STENNING; SHEARING, 1984; STENNING, 2000). O fato de que esse capital jurídico tende a ser considerado por atores como os SSPs, que efetivamente comunicam as ocorrências às autoridades competentes aos quais assumem que estão subordinados, ou que pelo menos admitem que assim devem fazer, demonstra a legitimidade dessas autoridades na segurança dos portos, espaços que concentram regulações e atividades de diversos atores públicos.

Obviamente, isso não implica que atores públicos centrais como a Cesportos não precisem tomar medidas para manter e reafirmar o reconhecimento desse capital. No caso das paralisações e greves de trabalhadores portuários que ocorreram em 2019, por exemplo, enquanto representantes da classe empresarial portuária buscaram apoio e orientações diretamente com a Polícia Federal [P5], a Cesportos se reuniu com as partes interessadas, tais como os representantes da classe empresarial portuária e do OGMO, a fim de “respaldar” as medidas tomadas diante dessa situação e realizar o processo “com a maior transparência, com lisura” [P8]. Como mencionado anteriormente, para coordenar as ações contra as invasões que ocorriam em meio a esses movimentos, a Cesportos também passou a demandar informações sensíveis aos SSPs sobre a vulnerabilidade das instalações, enfatizando que essa demanda não tinha o objetivo de fiscalizar, mas sim de proteger [P8] – com isso, reivindicando a legitimidade de suas ações ao invés de uma obrigatoriedade legal para a relação.

O reconhecimento do capital jurídico é uma das principais expressões da autoridade e da legitimidade de atores públicos como a Cesportos e a Polícia Federal, uma vez que dispõem de um arcabouço legal que atribui poderes específicos na segurança portuária, mas também contam com a colaboração formal ou informal de outros atores que reconhecem esses poderes, tais como os SSPs. Mas além dessas competências, jurisdições e mandatos, outros capitais também são valorizados implícita ou explicitamente. No caso da Cesportos, um dos exemplos mais evidentes diz respeito à sua própria constituição como colegiado, o que torna seu capital social fundamental para a mobilização dos recursos de cada um de seus membros, que reconhecem positivamente essa situação. De acordo com a representante da Polícia Civil:

[P9]: Eu, de verdade, credito ao bom relacionamento que a gente tem na comissão, mesmo as pessoas mudando, mesmo os órgãos atualizando os seus gestores, a filosofia da comissão permanece a mesma. Essa cooperação entre os órgãos, de verdade, credito muito os bons resultados que a gente tem aqui no porto a essa coesão de pessoas, de instituições, porque nenhuma instituição sozinha dá conta de tudo. (...) Esse relacionamento pessoal, essas reuniões, ativas, porque não são protocolares apenas, são com a intenção. Algo que eu me orgulho muito da Cesportos, que ela conseguiu construir e que a gente sempre que tem a oportunidade de falar, de demonstrar e falar, é isso, que as pessoas quando tem a boa intenção de entregar o melhor que o seu órgão tem, por mais que não seja completo, ele complementa a carência do outro. É as forças de segurança ficam mais fortes a partir do momento que elas não se preocupam em quem aparece mais, quem faz mais, não. O que você pode fazer que complementa o meu? O que eu posso fazer que complementa o seu? E juntos a gente consegue... Assim, pode ser clichê, mas juntos os entes como um todo ficam mais fortes. A gente vive num país que infelizmente tem carência de pessoal, carência de material, N problemas políticos e econômicos que o Brasil enfrenta. As agências de segurança da mesma forma. (...) Eu gosto de frisar e assegurar, você vê os números, as apreensões, os resultados, muito fruto do trabalho conjunto. (...) É entender que não tem como fugir dessa rede, sabe, não é se isolar. Ninguém vai ficar forte, bam-bam-bam, porque eu sou tal órgão, então... Não,

não. Não dá. Precisa do outro. E aqui a gente conseguiu essa construção (...). Quem entra já sabe que tem que ser assim. A cultura foi instalada.

A citação remete a um dos argumentos centrais de Bourdieu (2011) sobre a concentração do capital simbólico pelo Estado, algo indicativo de seu “monopólio do universal”. Segundo o autor, uma das fontes da legitimidade estatal está nas referências obrigatórias das burocracias aos valores de neutralidade e devotamento aos interesses e bens públicos – um esforço de universalização que, mesmo que apenas aparentemente, ainda assim com efeitos reais. Essa universalização é exemplificada por Bourdieu (2011, p. 123) justamente a partir “dessa instituição estranha que chamamos comissão”, definida como um “conjunto de pessoas investidas de uma missão de interesse geral e conclamadas a transcender seus interesses particulares para produzir propostas universais”. No caso da Cesportos, segundo a representante da Polícia Civil, a “cultura” da comissão tem como base a complementaridade dos recursos entre os membros, que mobilizam esse capital social, buscam objetivos compartilhados e deixam de lado seus interesses institucionais particulares. Assim, os membros dedicam tempo e esforços conjuntos no cumprimento das atribuições formais relativas ao Código ISPS, mas também compartilham informações, conhecimentos e outros recursos de modo mais cotidiano – mesmo entre instituições que não se relacionam fora do âmbito colegiado. Obviamente, esse capital simbólico da comissão também pode ser considerado nas relações mantidas com outros atores demandados em situações urgentes ou convidados a participar de reuniões e projetos, desde os SSPs dos terminais e sua classe empresarial portuária até as Prefeituras, o Exército e a Aeronáutica.

Em grande parte dessas relações apontadas, os terminais portuários estão entre os atores que reconhecem a autoridade da Cesportos, da Polícia Federal e de outras agências estatais com competências específicas na segurança portuária. Sobretudo por meio dos SSPs, os terminais prestam contas diretamente aos atores públicos responsáveis pelo ISPS Code, pelo alfandegamento dos recintos e pelo arrendamento dos terrenos, tais como Cesportos, Alfândega da Receita Federal, ANTAQ e SPA; acionam e comunicam suspeitas e ocorrências criminais à Guarda Portuária, à Alfândega e às Polícias Civil e Federal; e frequentemente são demandados por esses atores para a disponibilização de informações, equipamentos e outros recursos necessários à atualização de normativas, planejamento e realização de operações ou investigação de delitos. Nesse sentido, a segurança orgânica dos terminais portuários é reconhecida como um importante ponto de contato pelos atores públicos e privados, inclusive em virtude do Código ISPS, que estabelece a figura dos SSPs e suas funções. Outro exemplo

ilustrativo é fornecido por uma reunião realizada entre representantes do GSI, da Alfândega e dos terminais portuários a respeito do Programa de Proteção Integrada de Fronteira (PPIF), manifestando o objetivo de articular os atores públicos e privados.⁹⁶ Contudo, esse reconhecimento não necessariamente se traduz em autoridade, sobretudo nas relações intersetoriais. Ainda que os SSPs também sejam buscados por outros atores privados dos modais de transporte marítimo e rodoviário, por exemplo, que se baseiam nas competências dos SSPs ou em seus conhecimentos sobre segurança portuária, as relações intersetoriais tendem a expressar obrigações, senão dependências dos SSPs perante os atores públicos. Assim, atores públicos como a Cesportos reconhecem o capital cultural dos SSPs, valorizando o fato de que “os caras têm *expertise*”, mas ressaltam que “a gente dá *expertise* pra eles” [P8].

De fato, as entrevistas expressam o capital simbólico dos atores públicos centrais. Interlocutores da Guarda Portuária e da Polícia Militar, instituições que compõem a Cesportos, mencionam que a comissão reúne “todas as autoridades” [P4], “todos os órgãos envolvidos na área de segurança e na área de suporte” [P11]. Mais importante, esse reconhecimento ainda é manifestado por atores privados, incluindo os SSPs dos terminais portuários, que também ocupam posições centrais na rede de segurança. Como apontado anteriormente na fala de um ex-SSP, há uma subordinação dos terminais portuários e seus SSPs à Cesportos, assim reconhecida, uma vez que todos ilícitos precisam ser relatados [P2].⁹⁷ SSPs atuais dão relatos semelhantes. De acordo com um dos SSPs entrevistados, a Polícia Federal “é o ator, na verdade, principal no Porto de Santos” – e, para além do fato de que a Polícia Federal coordena a Cesportos, quem “segura” as atividades de segurança portuária é a comissão estadual, sendo que seus membros “são os principais atores que nos apoiam, não só a mim, mas a todo o Porto de Santos” [P13]. Outro SSP sugeriu que a pesquisa deveria se concentrar mais na Cesportos do que nos terminais – inclusive, porque em virtude das reuniões, cursos e demais atividades, “é ela que faz a ligação entre os terminais, entre os supervisores” [P1]. Nesse sentido, ainda que os terminais portuários ocupem posições centrais na rede de segurança, são os atores públicos, como a Cesportos e a Polícia Federal, que tem essa centralidade refletida em capital simbólico.

⁹⁶ Os objetivos do PPIF para promover a articulação entre os atores envolvidos na proteção das fronteiras se concentra nos órgãos de segurança pública. Interessantemente, ao divulgar a reunião no Porto de Santos com representantes dos terminais portuários, o GSI também manifesta o objetivo de integrar atores privados. Disponível em: <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/noticias/2019/ppif-integrantes-do-gsi-visitam-o-porto-de-santos>> Acessado em 03/01/2021.

⁹⁷ Em outro momento, o ex-SSP menciona que o contexto portuário é “extremamente hierarquizado, por ele estar subordinado à Marinha” [P2]. Aparentemente, essa subordinação não está diretamente associada à segurança portuária – no sentido de *security*, mas sim de *safety*, além de outras questões regulatórias.

5 LUTAS DE PODER

Em meados de setembro de 2017, aproveitando que estávamos em São Paulo, fui até a cidade de Santos pela primeira vez, acompanhado de um amigo. Eu estava curioso com o porto que pretendia pesquisar, queria observá-lo, quem sabe já identificar algo relevante para a minha futura dissertação de mestrado. Ao chegarmos na cidade, decidimos percorrer de ônibus as avenidas que contornam o porto em suas duas margens, em Santos e – pegando uma balsa que faz o transporte para a cidade vizinha – também em Guarujá. Apesar de alguns contratemplos, incluindo um assalto no primeiro ônibus, concluímos o trajeto voltando à margem santista. Ao sairmos do terminal de balsas, logo atrás do prédio da Alfândega da Receita Federal, avistamos uma viatura da Guarda Portuária. Comentei que seria interessante conversar com os guardas. Meu amigo logo fez um sinal para eles, que diminuíram a velocidade e estacionaram a viatura do outro lado da rua. Nos aproximamos, me apresentei e expliquei brevemente a pesquisa que pretendia realizar. Perguntei aos guardas se eles se relacionavam com os vigilantes das empresas de segurança que atuavam nos terminais portuários. Antes que eu pudesse terminar a pergunta, notei uma reação no rosto do guarda que estava no banco do carona, que respondeu: “*eles é que se relacionam com a gente*”.

Conforme discutido nos dois primeiros capítulos, a perspectiva das redes de segurança contribui empiricamente com os debates teóricos e normativos entre a governança nodal e o pluralismo ancorado, que reconhecem a importância das relações entre os atores envolvidos no policiamento, mas limitam-se aos usos metafóricos do conceito de rede. Assim, ela operacionaliza conceitos-chave dessas perspectivas a fim de mapear a totalidade das relações mantidas pelos atores envolvidos no policiamento (NØKLEBERG, 2016; WHELAN, 2017). Ao mesmo tempo, a perspectiva das redes de segurança ilumina uma tendência específica nos setores público e privado, que é a crescente defesa das redes como estruturas organizacionais alternativas às hierarquias e aos mercados. Políticas baseadas em redes de segurança poderiam superar as limitações de burocracias hierárquicas, rígidas e isoladas, para equiparar as vantagens das redes criminais, mais descentralizadas e adaptáveis (RAAB; MILWARD, 2003; NAIM, 2006; GERSPACHER; DUPONT, 2007). Contudo, seja por sua ênfase nos debates acadêmicos ou nas políticas de segurança, essa perspectiva corre o risco de criar uma imagem positiva e otimista, notável por sua terminologia baseada em “cooperações”, “parcerias” e “relações” definidas horizontalmente, ignorando tensões e conflitos subjacentes.

Ainda que os contornos das redes de segurança sejam estabelecidos em torno de valores colaborativos, como Dupont (2004; 2006b) chama atenção, a pluralização dos atores envolvidos no policiamento, com seus respectivos interesses institucionais, também traz “lutas de poder”. Este capítulo explora algumas dessas lutas na rede de segurança do Porto de Santos, complementando as análises das centralidades e dos capitais apresentadas no capítulo anterior. As tensões e conflitos manifestados implícita ou explicitamente durante as entrevistas foram categorizados e analisados indutivamente a partir da perspectiva teórica das redes de segurança e sua adaptação da teoria dos campos e do conceito de capital.⁹⁸ O capítulo está organizado em seis seções que aprofundam as categorias emergentes dos dados, divididas entre lutas cujo ponto central é a rede de segurança em si mesma ou os capitais em seu interior – ainda que tais categorias estejam intrinsecamente articuladas. A primeira seção aborda as tensões e disputas que envolvem a entrada, a permanência e a saída da rede de segurança portuária, enquanto a segunda seção discute as diferentes lógicas oriundas de redes sobrepostas. As quatro seções subsequentes adentram aos capitais e exploram suas disputas, reivindicações, críticas e renúncias, respectivamente.

5.1 ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA

Delimitar os limites das redes de segurança pode ser um grande desafio, uma vez que essas redes tendem a ser fluidas e caracterizadas por um conjunto temporário de práticas (DUPONT, 2004; HOLLEY; SHEARING, 2017). O mesmo vale para os limites dos “campos” na teoria bourdieusiana. Segundo Bourdieu e Wacquant (1992), esses limites são disputados no interior dos próprios campos e por isso não podem ser delimitados a priori, apenas descobertos empiricamente. Em geral, os limites de um campo começam e terminam onde seus efeitos são sentidos, o que tende a ser marcado por barreiras mais ou menos institucionalizadas, mas raramente assume a forma de fronteiras jurídicas. Interessantemente, as redes de segurança portuária apresentam limites fortemente institucionalizados e jurídicos. Organizados como fronteiras nacionais, de acesso restrito, abertos apenas aos atores com

⁹⁸ Os procedimentos metodológicos deste capítulo são relativamente distintos do descrito no capítulo três. Inicialmente, ao mesmo tempo em que as entrevistas transcritas eram codificadas a partir das “díades” de relações possíveis, códigos gerais como “desconfiança” e “conflito” foram aplicados aos trechos contendo discordâncias ou críticas, por exemplo. Posteriormente, os relatórios gerados pelo *Atlas.ti* com esses trechos foram lidos para a identificação de categorias emergentes dos próprios dados, mas ainda orientadas pela perspectiva teórica das redes de segurança. Em comparação, a análise qualitativa dos capitais buscados e mobilizados pelos atores centrais seguiu um processo mais dedutivo, distinguindo o conteúdo das relações a partir de categorias pré-estabelecidas a partir da perspectiva teórica das redes de segurança.

autoridades ou autorizações formais, a segurança portuária é realizada por tais atores com um capital jurídico. Consequentemente, as entrevistas indicam que mudanças normativas e outros processos que influenciam a composição das redes geram “lutas de poder”, nos termos de Dupont (2006b). A entrada de “novos” atores, a busca pela permanência e a contrariedade à saída de atores “antigos” são fontes de disputas, reivindicações e críticas em meio às relações que formam a rede de segurança portuária.

Essa situação é exemplificada pelas tensões causadas pela entrada de uma agência estrangeira, a *Customs and Border Protection* (CBP), em atividades até então realizadas exclusivamente pela Alfândega da Receita Federal do Porto de Santos. Conforme mencionado no capítulo dois, a CBP, vinculada ao Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, é peça-chave dos esforços norte-americanos para estender a zona de segurança do país e tornar suas fronteiras uma última linha de defesa (COWEN, 2007). Por meio da *Container Security Initiative* (CSI), a CBP mantém equipes em portos estrangeiros para que os contêineres destinados aos Estados Unidos e considerados de alto risco sejam inspecionados antes mesmo de seu embarque ao país. Em meados de 2005, a CBP e a Receita Federal brasileira firmaram um acordo para incluir o Porto de Santos na CSI.⁹⁹ Segundo os interlocutores, a Alfândega do Porto de Santos cedeu uma sala para que os membros da CBP mantivessem suas instalações, realizassem a análise de risco e selecionassem determinadas cargas para inspeção [P10; P12]. Contudo, o início do CSI foi relativamente conturbado, uma vez que a entrada da CBP gerou apreensão entre os servidores da Alfândega do Porto de Santos e suas entidades de classe no que diz respeito às competências para inspecionar as cargas, entendida como uma questão de soberania nacional. De acordo com um interlocutor, ex-servidor da Alfândega envolvido nessa iniciativa:

[P12]: Quando iniciamos o programa, eu tive até um problema de explicar isso para o próprio sindicato dos auditores fiscais dizendo que nós não estávamos perdendo soberania ou a competência legal de inspecionar cargas no Brasil. Quem manda no Brasil são os brasileiros. Então eles fazem apenas essa comunicação, se nós concordarmos vamos fazer essa inspeção.

Na explicação do interlocutor, portanto, quando os membros da CBP identificam cargas consideradas de alto risco, eles comunicam ao representante da Alfândega do Porto de Santos, coordenador local do programa, que avalia as justificativas e pode autorizar ou não a inspeção da carga – que, quando realizada, é sempre acompanhada pelo representante da

⁹⁹ Disponível em: <<https://domesticpreparedness.com/updates/container-security-initiative-port-of-santos-brazil--is-targeting-and-pre-screening-cargo-destined-for-u.s./>> Acessado em 24/11/2020.

aduana brasileira, “eles não vão fazer essa inspeção sozinhos, que é uma questão de soberania” [P12].

Essa tensão parece hoje superada, como se depreende da explicação do ex-servidor da Alfândega do Porto de Santos. Ao que tudo indica, não houve reivindicações concorrentes por parte da CBP. No entanto, a dependência da CBP à soberania da Alfândega brasileira parece limitada à inspeção das cargas, já que uma situação bastante diferente é mencionada por outros interlocutores, como o ex-SSP de um dos maiores terminais de contêineres do Porto de Santos. Inicialmente, todos os contatos mantidos por ele e outros funcionários da segurança orgânica do terminal portuário com a CBP eram intermediados pela Alfândega da Receita Federal. Porém, como esses contatos eram muito frequentes, segundo ele, a Alfândega brasileira “custodiou o acesso” dos membros da CBP ao terminal – que passaram a ser vistos como agentes da própria Alfândega. Assim, em comparação à dependência apresentada anteriormente, o que se sobressai neste caso é uma relativa autonomia da CBP:

[P2]: A gente sabia qual era o propósito, obviamente, mas, por exemplo, eles nem me avisavam quando iam no terminal. Às vezes avisavam para a gente trocar uma ideia ou então quando tinha algum evento, alguma coisa que ele precisava saber mais informação, algum tipo de acompanhamento, ou algum tipo... Então, a gente até tinha uma relação muito próxima, bem frequente.

De fato, outras atividades presenciais realizadas pela CBP, sem essa dependência da Alfândega brasileira, foram notadas por um ex-Guarda Portuário. Referindo-se aos agentes da CBP, o interlocutor lembra que “eles rodavam o cais todo. Eles têm uma malinha, computador e telefone deles, eles não ligam do celular, o telefone deles é (...) satélite, pra não ser criptografado, uma segurança fodida” [P4]. Assim, a entrada da CBP na rede de segurança portuária gerou tensões na medida em suas atividades foram consideradas competências exclusivas da Alfândega brasileira, que reivindicou a permanência dessa exclusividade como uma questão de soberania nacional – enquanto outras atividades da CBP que não afetaram esse princípio passaram incontestadas.

Um segundo exemplo remonta ainda mais ao passado, embora continue reverberando no presente. Este é o caso da entrada de novos atores não estatais na rede de segurança portuária: os segmentos da segurança privada “orgânica” e “especializada”, compostos por funcionários próprios dos terminais portuários e vigilantes terceirizados de empresas de segurança, respectivamente, que passaram a realizar atividades até então associadas à Guarda Portuária. Essas tensões tiveram início ainda nos anos 1990, quando mudanças no marco regulatório do setor portuário brasileiro, consolidadas na Lei Nº 8.630 de 25 de fevereiro de

1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, atribuíram muitas operações portuárias ao setor privado – e, conseqüentemente, a responsabilidade pela segurança das instalações. Como explica o interlocutor da Alfândega da Receita Federal:

[P10]: Devido à Lei de Modernização dos Portos, hoje a operação do Porto de Santos é predominantemente privada. Não é o Estado que opera o porto, são empresas privadas que, mediante licitações, adquiriram direitos de utilização, de exploração de determinados trechos aqui do cais, e operam. Eles é que contratam as suas respectivas mãos de obra, seja de operacional, seja de segurança. Mesmo o scanner, a operação de scanner não é feita pela Alfândega, não é servidor da Alfândega que está lá, é mão de obra também terceirizada.

Na reconstituição de um ex-Guarda Portuário [P4], às mudanças normativas somaram-se decisões tomadas posteriormente pela Autoridade Portuária, na época a CODESP, que alegou falta de efetivo para realizar o controle de acesso em determinados *gates* de entrada e saída do porto, passando outras atividades de segurança da Guarda Portuária para as empresas operadoras dos terminais. E assim “começou isso aí de segurança privada”, “antes era só Guarda Portuária, aí do dia para a noite apareceu aquilo lá, fomos retirados e eles tomaram conta”, “hoje não tem mais, o cara entra e é só vigilante” [P4]. Obviamente, o controle de acesso realizado nos *gates* é parte de uma delimitação territorial mais ampla que divide as áreas de atuação da Guarda Portuária e da segurança privada orgânica e especializada. Como explica um ex-SSP “sendo bem prático, nos portos se usa a Guarda Portuária nas áreas públicas do porto e, no terminal privado, você usa a segurança privada” [P2].

Contudo, essa delimitação nem sempre é consensual, constituindo uma fonte de tensões. De acordo com os SSPs, a Guarda Portuária realiza a segurança do perímetro, nas áreas públicas externas aos terminais portuários, mas seu acesso ao interior dos terminais depende de uma justificativa e autorização [P1] – na explicação de um SSP, “ela entra quando há algum tipo de incidente ou flagrante delito, aí ela vai ter o poder de polícia dela, mas entrar assim... Como o terminal é um terminal fechado, ela vai ter que procurar o supervisor pra poder entrar” [P13]. Afinal, como também menciona um ex-SSP [P2], os terminais são propriedades privadas sem acesso público, mas “é aí que às vezes se dava o conflito”. Segundo o interlocutor, “antigamente parece que eles interferiam muito nos terminais, eles entravam, prendiam gente, davam girico nas pessoas, faziam revista”, mas ainda hoje, porém, a Guarda Portuária tenta manter as condições de sua permanência na rede – “eles queriam ir lá, queriam entrar nos terminais, queriam fazer coisas que eles faziam anteriormente” [P2]. Eventualmente, esses dissensos escalonam em atritos mais diretos, como demonstra um caso

mencionado por interlocutores de ambos os lados. Segundo o ex-SSP [P2], diante de repetidas tentativas da Guarda Portuária para acessar o interior do terminal sem se dispor à identificação e outros procedimentos de controle perante a segurança privada, o chefe da segurança orgânica ordenou que um contêiner fosse posicionado no ponto de acesso – “ele foi lá e botou um contêiner, travou o acesso dos caras” [P2]. Por sua vez, um ex-Guarda Portuário conta sua versão do caso:

[P4]: Uma vez, eu rondando um terminal da [empresa], veio o (...) chefe da segurança de lá e falou que eu não tinha autoridade, que um policial federal falou para ele que eu não tinha autoridade para rondar lá dentro. Aí eu falei: ‘chama aqui esse policial federal e vem falar aqui na minha frente’. Uma coisa é você falar com conhecimento de causa, você saber onde você está amparado. Outra coisa é você jogar no ar e achar que a pessoa vai se amedrontar.

Para este interlocutor, o chefe de segurança orgânica do terminal “tinha que ter conhecimento do que pode, do que não pode, do que cada autoridade pode fazer e não fazer” [P4], uma vez que, em sua interpretação, as rondas no interior dos terminais encontram respaldo legal nos contratos de arrendamento, nas Portarias da ANTAQ e da Secretaria Especial de Portos (SEP), bem como no Plano Nacional de Segurança Pública Portuária.¹⁰⁰ A despeito desse respaldo reivindicado, a tensão entre esses atores reverbera ainda hoje. Essa situação é indicada por um dos atuais gestores da Guarda Portuária [P3], que define a relação com a segurança dos terminais como “uma questão um pouco delicada” na qual “existem alguns conflitos”, embora essa relação “não chegue a ser absolutamente conflituosa”, mas seja carente de “uma análise mais aprofundada”. Menos do que um respaldo legal da Guarda Portuária para realizar tais atividades, o que este gestor ressalta é uma hipocrisia da segurança orgânica dos terminais portuários por impedir o acesso da Guarda Portuária em condições normais, mas solicitar seu apoio diante de suspeitas, flagrantes e outras ocorrências:

[P3]: Se está tudo bem, têm terminais que nem deixam a Guarda Portuária entrar, eles freiam a entrada da Guarda Portuária, eles obstruem a entrada da Guarda Portuária. Mas, em compensação, quando o bicho pega, quando o problema acontece, aí eles chamam a Guarda Portuária, aí a Guarda Portuária é bem-vinda. (...) Eu percebi terminais que em determinadas situações proibiram a entrada da Guarda. E lá na frente: ‘chama a Guarda’. Ah é? Está chamando a Guarda por quê? O problema é seu agora. ‘Ah, mas é a Guarda...’ Não, o problema não é seu? Então chama a Polícia Federal (...). Por que você está chamando a mim? Se tem um ilícito, para a polícia, então chama a Polícia Federal, tá? Eu tenho vários exemplos aqui de

¹⁰⁰ Especificamente, uma das Portarias mencionadas pelo interlocutor é a da SEP, Nº 121, de 13 de maio de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a organização das Guardas Portuárias. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=14/05/2009>> Acessado em 25/11/2020.

que um determinado terminal suspeitou de tráfico internacional de drogas por algum motivo e chamou a Polícia Federal. E eu tenho exemplos aqui também de que quando um terminal chamou a Polícia Federal, por algum motivo a Polícia Federal não atendeu, porque o telefone falhou, o telefone estava fora do gancho, a pessoa estava em outra ligação, não ouviu, não importa. E aí ligou para a Guarda Portuária. Ué, mas por que está ligando pra Guarda Portuária? ‘Ah, mas é porque tem que chamar vocês’. Não, espera aí, então você chamou a Guarda Portuária... Depois a gente vai apurar, a gente ouviu assim ‘é, a gente chamou a Guarda Portuária porque a gente não conseguiu falar com a Polícia Federal’. Ahhh, então você estava com um problema, você identificou uma gravidade, ligou para a Polícia Federal, por algum motivo o telefone da Polícia Federal... A Polícia Federal não tem 190, eu desconheço, até onde eu saiba a Polícia Federal ela não tem um telefone como é o 190 em que teoricamente você vai ser sempre atendido pela polícia, como é o da Polícia Militar. Até onde eu sei a Polícia Federal não tem esse 190. Então às vezes o telefone não atende, o telefone quebra, cai no chão, sei lá eu, ou o celular não atende, o cara pô, foi ao banheiro, e aí tá tá tá chama e não atende, aí está na emergência, chama a Guarda Portuária.

Portanto, as maiores responsabilidades dos terminais na segurança portuária significaram a entrada da segurança privada orgânica e especializada em atividades antes realizadas pela Guarda Portuária, o que gerou lutas que se arrastam até hoje. Por um lado, interlocutores da segurança orgânica dos terminais portuários consideram que a Guarda Portuária frequentemente se orienta pelas condições em que suas atividades eram realizadas no passado, ignorando as mudanças normativas e os limites impostos à sua atuação no presente. Por outro, interlocutores da Guarda Portuária reivindicam os fundamentos legais de sua atividade e tecem críticas morais à hipocrisia da segurança privada orgânica e especializada dos terminais, que limitam a atuação da Guarda Portuária em condições normais, mas solicitam seu apoio diante de problemas.

Por fim, o segmento orgânico da segurança privada dos terminais portuários ainda oferece um terceiro exemplo de como sua entrada em novas atividades gera tensões e disputas com outros atores que buscam assegurar as garantias de sua permanência na rede de segurança. Até recentemente, como apontado no capítulo anterior, os estudos de avaliação de risco e os planos de segurança dos terminais portuários, requisitos do Código ISPS, eram elaborados exclusivamente por Organizações de Segurança (OS) credenciadas pela Conportos. Uma mudança recente, consolidada na Resolução 52 da Conportos, de 20 de dezembro de 2018, permitiu que as unidades de segurança dos próprios terminais portuários realizem tais atividades – especificamente, pelo SSP em conjunto com um engenheiro ou arquiteto. Embora essa mudança não implique a saída das OS da rede de segurança portuária, uma vez que elas ainda podem ser contratadas por terminais que optem por terceirizar o serviço, ela impactou sua permanência, gerou críticas e controvérsias, evidentes pelo fato de que a Conportos e a Cesportos sofreram “uma pressão muito grande”, segundo a

coordenadora da comissão estadual [P8].

Por um lado, o preço e a qualidade dos serviços prestados pelas OS tornaram-se questões problemáticas do ponto de vista da Cesportos – “isso acabou virando uma máfia, os caras cobravam o preço que queriam, faziam o que queriam, porque você era obrigado a contratar para fazer”, enquanto os planos e estudos foram descritos como “uma calhamada de 500 páginas”, “uns 80% são iguais no começo, só encheção de linguiça, e o que importa mesmo é uma coisinha assim” [P8]. Como os comentários apontam, vários problemas foram associados à exclusividade das OS na prestação desses serviços, o que levou à consideração de que os próprios SSPs dos terminais teriam *expertise* e capacidades suficientes para elaborar os planos e estudos. De fato, segundo um SSP [P13], “a OS faz o trabalho em cima do supervisor”, uma vez que o levantamento realizado pelas OS se baseia largamente nas informações indicadas pelos próprios SSPs – portanto, uma tarefa que os SSPs já saberiam desempenhar. Com os treinamentos adicionais ministrados pela Cesportos e as primeiras experiências de elaboração dos planos e estudos pelas unidades de segurança dos terminais portuários, na visão do SSP, as OS logo estariam em desuso [P13]. Para a coordenadora da Cesportos, “ninguém conhece melhor do terminal do que a pessoa que trabalha lá dentro. Aí vem uma pessoa de fora, faz aquele copia-cola, copia-cola. É ruim” [P8].¹⁰¹

Por outro lado, à “pressão” exercida pelas OS após a promulgação da Resolução 52 somam-se outras justificativas que buscam assegurar a permanência dessas empresas na rede de segurança portuária. A fala do gestor de uma empresa de consultoria em segurança atuante no Porto de Santos demonstra um argumento contrário ao apresentado pela interlocutora da Cesportos e pelos SSPs. Ainda que a consultoria em questão preste serviços distintos das OS, concentrada mais na segurança aduaneira relativa aos processos do comércio exterior do que nas infraestruturas físicas da segurança dos terminais, o interlocutor diverge da ideia de que pessoas de “dentro” seriam mais adequadas à realização dessas atividades. Para ele, a vantagem de uma consultoria está justamente na imparcialidade das pessoas de “fora”:

[P12]: Qualquer empresa ela tem o seu *core business* e dentro desse *core business* não existe essa estrutura voltada a uma análise de comportamento interno, porque a tendência é: se você chamar o seu chefe de segurança, para perguntar para ele como é que está a segurança na sua empresa, ele vai dizer que está ótimo, senão você vai

¹⁰¹ Além de ter um conhecimento prévio para realizar os estudos e os planos, um benefício correlato da realização dessas atividades pelas próprias unidades de segurança envolve o conhecimento adquirido durante essas atividades em si. De acordo com o interlocutor da Guarda Portuária, “a Codesp preferiu ela mesmo mapear os seus próprios riscos porque uma coisa é certa, nós temos certeza do que nós fizemos”, “então hoje nós podemos responder perante qualquer questionamento de que o que foi mapeado, fotografado, levantado é efetivamente... A Unidade de Segurança tem conhecimento” [P3].

mandar ele embora. Então existe a necessidade de você contratar uma empresa especializada, imparcial, para te apresentar um relatório de não conformidades. Nisso é que entra a validade dessas consultorias externas à organização. Algumas empresas criam grupos de auditoria interna, normalmente é para ver procedimentos, mas essa expertise de segurança, ainda mais de segurança aduaneira que envolve tanto atividade interna quanto os seus relacionamentos externos, é óbvio que ela precisa de alguém também externo que tenha esse conhecimento do mundo fora da empresa. Não existe como a empresa fazer o trabalho que essa consultoria faz.

Portanto, esse e os outros casos indicam que mudanças normativas e processos diversos que influenciam a composição da rede de segurança, com a entrada de “novos” atores em atividades até então associadas a atores “antigos” e previamente estabelecidos, geram tensões e disputas subjacentes às colaborações na segurança portuária. Enquanto alguns atores saem em defesa das mudanças na composição das redes, outros tentam garantir as condições de sua permanência e evitar sua saída. De fato, essas tensões começam a ser sentidas antes mesmo de que as mudanças ocorram, como é possível notar pela incerteza gerada perante o início do processo de privatização do Porto de Santos – ou desestatização, termo preferido pelo Governo Federal.¹⁰² Esse processo cria dúvidas sobre os futuros investimentos estatais na segurança, os orçamentos e recursos alocados aos atores públicos, a delimitação das áreas de atuação e a própria permanência da Guarda Portuária, por exemplo – como diz um dos interlocutores da instituição, “a tendência é privatizar tudo, a segurança, que na realidade é uma fronteira, vai ficar tudo entregue à segurança privada” [P4].

5.2 REDES SOBREPSTAS E LÓGICAS DISTINTAS

A despeito das tensões geradas pela entrada de “novos” atores perante os “antigos” atores que buscam definir as condições de sua permanência na rede, a segurança portuária é amplamente entendida como uma responsabilidade compartilhada. Esse entendimento se manifesta na ideia de que “nenhuma instituição sozinha dá conta de tudo” e “não tem como fugir dessa rede” [P9], de que “nós estamos num mundo hoje que não dá para trabalhar sozinho, é tudo interdependente, essa sinergia precisa existir sempre” [P8], como ressaltam as interlocutoras das Polícias Civil e Federal, respectivamente. Na visão de um ex-servidor da Alfândega da Receita Federal [P12], mais do que uma responsabilidade legal, a segurança portuária pode ser entendida como uma conscientização que não se limita aos atores estatais. De fato, gestores públicos e privados concordam que cada “nó” que integra a cadeia logística

¹⁰² Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/9768-governo-d%C3%A1-in%C3%ADcio-a-processo-de-desestatiza%C3%A7%C3%A3o-dos-portos-de-santos-e-de-s%C3%A3o-sebasti%C3%A3o.html>> Acessado em 28/05/2020.

do comércio exterior deve direcionar e prover sua própria segurança, somando esforços aos atores estatais [P10; P13]. Para um atual servidor da Alfândega, essa conscientização garante que, “se todo mundo zelar pelo seu pedaço, o risco diminui” [P10].

Em grande medida, porém, lógicas distintas norteiam esses diversos atores públicos e privados, exercem influência sobre as atividades de segurança portuária e frequentemente impactam suas relações. Essa situação remonta à discussão da teoria bourdieusiana a respeito da autonomia e da interseção entre os campos (BOURDIEU, WACQUANT, 1992). Na explicação de Pouliot e Mérand (2013, p. 34), os campos podem ter regras definidas, fronteiras demarcadas, um reconhecimento compartilhado pelos atores a respeito das questões centrais que norteiam sua estrutura e, portanto, uma relativa autonomia. Mas os campos também se sobrepõem, interpenetram e determinam mutuamente uns aos outros por meio de suas respectivas lógicas. Igualmente, as entrevistas indicam que a rede de segurança portuária coexiste, complementa ou compete com outras redes ou campos, compostos por alguns dos mesmos atores, mas cujas lógicas são essencialmente diferentes e nem sempre conciliáveis. Particularmente, é possível distinguir duas grandes interseções com a segurança portuária, frequentemente vinculadas: a política e a economia.

Conforme discutido no capítulo anterior, o capital político é entendido como a capacidade de um ator para mobilizar sua proximidade com o governo a fim de influenciar políticas ajustadas aos seus objetivos e interesses institucionais (DUPONT, 2004; 2006b). Na segurança portuária brasileira, atores públicos como a Conportos e as Cesportos têm esse capital codificado e objetivado juridicamente, previsto como uma competência legal das comissões para apresentar propostas de consolidação ou alteração de legislações. Interessantemente, as entrevistas demonstram que a Cesportos mobilizou esse capital para alterar uma legislação relevante à segurança portuária, considerada inadequada justamente por ter sido elaborada sob influência de preferências governamentais que não priorizaram a segurança. Em outras palavras, a comissão tem buscado influenciar uma política pública que faça jus à autonomia dos atores estatais responsáveis pela segurança portuária perante influências do sistema político. Explicitamente, o que se diz é que a segurança portuária deveria ser pautada por leis “isentas” e atores “imunes” à influência governamental [P8]:

[P8]: Se você vai olhando a legislação, dependendo do tipo de governo que foi, se é de esquerda ou direita, ela vai mudando, e eu acho que a gente tem que estar imune a esse tipo de influência. As leis, você tem que ter segurança jurídica, você não pode estar à mercê... Por exemplo, a Lei de Segurança Nacional, como foi na época de esquerda, eles tiraram toda a parte de organização sindical. Só que se eles cometerem um ato de terrorismo, se eles tiverem com essa ‘ah, mas a gente é...’ Não

pode ser assim. É qualquer pessoa. Tem que ser isento, tudo tem que ser isento, de qualquer... Eu entendo assim. A minha segurança jurídica tem que independer de que tipo de governo você esteja. São coisas separadas, você não pode misturar.

A consequência negativa dessa influência governamental é exemplificada por uma legislação considerada “frouxa” para lidar com um problema enfrentado pela Cesportos, pelas polícias e outros atores na segurança portuária, que ficam de “mãos atadas” e “sem moral” [P8]: as invasões praticadas em manifestações da classe trabalhadora portuária. Pela legislação existente, segundo a coordenadora da comissão estadual, essa prática é enquadrada como crime contra a organização do trabalho – afiançável, com pouca capacidade dissuasória e dificilmente aplicável a todos os casos, em razão de seu foco na intenção de impedir os trabalhadores. Por isso, a Cesportos iniciou a elaboração de uma proposta de mudança legislativa com o objetivo de tipificar o crime de invasão nos terminais portuários, a partir de uma definição mais genérica e ampla, considerando as particularidades desses espaços fronteiriços e repletos de fluxos perigosos. Nas palavras de interlocutora, “o simples fato de invadir, pra mim, é o crime, não importa qual a intenção” – e, de fato, essa seria não apenas uma mudança de legislação, mas também de “mentalidade”, colocando os interesses da segurança portuária em primeiro lugar [P8].

Em grande medida, essa influência governamental é sentida ainda mais fortemente a partir dos imperativos econômicos refletidos em políticas de segurança portuária. Como Grabosky (2014) e Amicelle et al (2017) chamam atenção, os portos concentram esforços de atores públicos e privados que buscam simultaneamente facilitar e maximizar, mas também interceptar e regular os fluxos que atravessam esse espaço, racionalidades distintas que são fontes de conflito. Esses esforços são vistos em programas de incentivo que oferecem benefícios financeiros aos atores privados que cumprirem certos procedimentos em suas atividades no comércio exterior (BREWER, 2014). Este é o caso do Operador Econômico Autorizado (OEA), administrado pela Receita Federal, versão brasileira de um amplo programa da Organização Mundial de Aduanas (OMA). Ainda que o programa busque conciliar a agilidade dos fluxos portuários com os procedimentos de controle, essa balança nem sempre encontra um equilíbrio ótimo do ponto de vista dos atores públicos responsáveis por tais controles. No Porto de Santos, alguns membros da própria Alfândega veem o programa com certo ceticismo, ao menos em sua origem. De acordo com um interlocutor, “quando ele nasceu, era mais com o intuito de agilizar o fluxo, não havia tanto essa preocupação de segurança, agora que tem mudado”, “mas no começo havia muita preocupação de agilizar, estava se tornando um ISO 9000 da vida, entendeu? Estava virando

um título honorífico” [P10]. O crescimento dessa preocupação com a segurança é notado pela obrigação dos “operadores econômicos autorizados” a enviar relatórios após apreensões de drogas, por exemplo, além das medidas efetivamente implementadas. “Porque pô, se eu não tenho garantias que a minha cadeia logística é segura, do que adianta eu ser Operador Econômico Autorizado? Sou Operador Econômico Autorizado e um contêiner meu cai lá em Le Havre com uma tonelada de cocaína. Entendeu?” [P10].

De fato, para além de políticas específicas, a influência dos imperativos econômicos do governo é sentida fortemente pelos atores públicos responsáveis pela segurança portuária. Como Dupont (2004; 2006b) ressalta, o capital político das polícias e de outros atores públicos representa um dos principais meios pelos quais o capital econômico é viabilizado, uma vez que os recursos financeiros disponíveis a tais atores dependem dos orçamentos alocados pelo governo. Esse processo é facilitado quando os interesses políticos se alinham às atividades de segurança, mas é dificultado em tempos de ajustes fiscais. A segurança portuária exemplifica este ponto. Ainda que as posições centrais na rede sejam ocupadas predominantemente por atores públicos, a proximidade desses atores com o governo não é evidente – ao contrário, muitas vezes o que se sobressai é um distanciamento, causado pela prioridade aos imperativos econômicos e ocasionalmente explicitado em pronunciamentos governamentais. Em fevereiro de 2020, por exemplo, durante palestra em que defendia uma reforma administrativa, o ministro da economia brasileiro comparou os servidores públicos a parasitas de um hospedeiro que está morrendo.¹⁰³ A fala foi sentida negativamente por atores como a Polícia Federal, responsável pela coordenação da Cesportos, que se viram tachados de “sanguessugas”:

[P8]: A gente trabalha pra caramba, tem que repor horário aqui, não recebe nada em troca e não tem verba. (...) Toda vez que a gente é mandado para uma operação, a gente paga pra trabalhar, todo mundo paga pra trabalhar. E nós somos sanguessuga. (...) Faço atividade extra da Cesportos, eu trabalho mais de 50 horas... (...) E a gente é chamado de sanguessuga.

Na base deste argumento está o fato de que a Cesportos não dispõe de verba própria, dependendo da mobilização dos recursos disponíveis às instituições participantes. A despeito das colaborações bem-sucedidas que possibilitaram à comissão mobilizar esses recursos, os esforços necessários para viabilizar suas atividades também são sentidos negativamente – como diz a coordenadora da comissão, se houvesse uma verba própria, minimamente

¹⁰³ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-servidores-publicos-com-parasitas.ghtml> Acessado em 28/05/2020.

razoável, “a gente não dependia de ninguém” e não precisaria “ficar pedindo penico para os outros”, “é ruim” [P8]. Outros interlocutores expressaram a mesma ideia. Para um representante da classe empresarial portuária, por exemplo, uma reformulação da Cesportos poderia ser pensada “se estivéssemos em um momento econômico diferente” [P13].

Atualmente, porém, as próprias instituições que compõem a Cesportos enfrentam limitações econômicas no cumprimento das atribuições da comissão. A falta de reajuste torna insuficientes os valores pagos pelas diárias em atividades que exigem o deslocamento para fora da cidade, enquanto algumas instituições negam totalmente o pagamento desses valores – e é por isso que esses atores “pagam para trabalhar” [P8]. De fato, além de dificultar as atividades realizadas no âmbito da Cesportos, os imperativos econômicos do governo e as limitações decorrentes são sentidas negativamente por cada instituição participante, em suas respectivas atribuições. Um problema enfrentado pela Alfândega da Receita Federal, por exemplo, é a falta de concursos públicos para a reposição de cargos [P12]. Nas palavras de um servidor da Alfândega:

[P10]: É a realidade brasileira. Infelizmente, todo governo que entra tem o seu desenho do que considera ideal. Hoje, existe um desejo da administração central, de um nível mais alto, de diminuir custos, não contratar novos servidores, então está havendo uma tendência de tentar enxugar as estruturas. Mas isso tem que ser feito com muito critério, porque você não pode também desmantelar o que funciona bem, com argumento de uma economia. Às vezes o barato vai sair caro.

Em grande medida, como Brewer (2014) destaca, esses imperativos econômicos constituem uma lógica predominante no setor portuário, sendo essa uma tendência de longa data nos países ocidentais. De fato, a maioria das autoridades portuárias são constituídas como empresas públicas com relativa autonomia do governo, de modo a direcionar suas atividades de acordo com princípios de mercado. Assim, esses imperativos também são sentidos pela Guarda Portuária, mantida pela *Santos Port Authority* (SPA). No entanto, um evento é elencado como estopim para os recentes investimentos da SPA na segurança portuária: a adoção do Código ISPS pela IMO, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Como menciona um ex-Guarda Portuário: “antes do Bin Laden, a segurança no Porto de Santos era considerada como uma despesa inútil, o cu do cavalo do bandido. A partir dali que começou a investir, da pressão internacional, e se ter mais atenção para a segurança” [P4].

Esses mesmos imperativos econômicos indicam uma maior proximidade governamental com o setor privado. Como mencionado anteriormente a respeito da entrada de novos atores na rede, mudanças no marco regulatório do setor portuário brasileiro atribuíram

muitas atividades de segurança portuária às empresas que operam os terminais. No entanto, a segurança também assume um significado relativamente ambíguo para esses atores. Por um lado, como diz um ex-SSP [P2], a segurança é uma das coisas que os terminais “mais vendem” aos importadores e exportadores:

[P2]: Principalmente empresa estrangeira, ele vem no terminal pra ver segurança. Ele não quer saber da operação, ele quer saber onde a carga dele está armazenada, como é que ela entra, como é que ela sai, onde é que está armazenada. E isso implica uma série de questões de segurança.

Inclusive, na visão de um ex-Guarda Portuário, isso leva os terminais a buscar meios para evitar a publicidade desses casos que abalariam sua reputação – “essas empresas de segurança, geralmente é tudo militar, um *networking*, então tudo era abafado e não aparecia. Pra quê? (...) Pra não manchar a imagem do terminal” [P4]. Por outro lado, os custos da segurança nem sempre são considerados positivamente, contrariando os interesses econômicos dos terminais. Isso fica evidente quando os diretores ponderam os custos necessários para garantir a conformidade legal dos terminais por meio do cumprimento de normativas, por exemplo. Segundo a gestora responsável pela segurança orgânica de um terminal portuário [P1]: “Meu chefe virou pra mim na sexta-feira e falou assim ‘escuta, que jeito que dá pra gente ganhar dinheiro com isso? Porque cada vez que você vem aqui, você fala que você vai ter que fazer alguma coisa’”.

Assim como os investimentos da SPA, o Código ISPS é uma dessas principais normativas cujo cumprimento exige investimentos dos terminais portuários – uma situação bem-vinda para os SSPs e outros funcionários da segurança orgânica, mas um custo adicional que nem sempre é priorizada pelos diretores das empresas que administram os terminais. Essa situação é mencionada pela coordenadora da Cesportos, uma vez que a comissão é responsável pelas auditorias do Código ISPS e estabelece muitos contatos diretos com os SSPs dos terminais:

[P8]: Por mais que a gente tenha uma função fiscalizadora e certificadora, a gente tem um bom relacionamento com eles. Eles até às vezes agradecem porque, para liberar investimento para a segurança, é uma coisa que o pessoal sempre deixa por último, então quando a gente vai nos terminais a gente acaba apontando, eles têm que fazer. (...) E aí eles têm que cumprir, se não eles não conseguem a certificação ou manter a certificação. E aí eles até agradecem, eles falam ‘pô, a gente consegue liberar recurso’. Não às vezes o dono do terminal, mas para a diretoria, parte de segurança, eles ficam contentes porque a gente consegue liberar recurso para eles fazerem essa parte de segurança que é sempre a última, patinho feio, que não deveria ser, mas de toda empresa né, eles têm visão comercial, mas a segurança fica em segundo plano.

Ainda que normativas como o Código ISPS e as auditorias realizadas pela Cesportos acabem liberando recursos para a segurança portuária, a “visão comercial” das empresas que administram os terminais continua mediando o modo como esses recursos são investidos. Isso transparece nas relações entre os terminais portuários e as empresas de segurança privada, contratadas para prestar serviços como o controle de acesso e a vigilância patrimonial nos terminais. De acordo com o gestor de uma das empresas de segurança atuantes no complexo portuário [P18], as tratativas iniciais dessa relação contratual geralmente incluem visitas ao terminal portuário que pretende contratar os serviços. Nessas visitas, os gestores da segurança privada avaliam se as demandas dos terminais serão suficientes para lidar com os riscos que eles enfrentam – por exemplo, “olha, você pediu dois vigilantes ali, mas pode ser pouco”. Não raramente, surgem divergências entre essa avaliação dos riscos, feita pela empresa de segurança, e a ponderação dos custos que as medidas necessárias acarretariam, feita pelo terminal portuário. Apesar disso, segundo o interlocutor, raramente há uma diminuição do número de vigilantes, por exemplo, não só porque os terminais têm dinheiro suficiente, mas também porque as demandas dos terminais estão associadas ao cumprimento de normativas como o Código ISPS [P18].

Como demonstram as relações entre a Cesportos e os terminais portuários, bem como entre o segmento “orgânico” da segurança desses terminais e o segmento “especializado” das empresas de segurança contratadas, as lógicas econômicas influenciam as atividades no interior das organizações, mas também as relações entre tais organizações que compõem a rede. Assim, ainda que gestores públicos e privados reconheçam que cada “nó” envolvido no comércio exterior deveria somar esforços aos atores públicos para garantir a segurança da cadeia logística, as prioridades desses atores públicos e privados nem sempre estão alinhadas. Esta situação é exemplificada pela relação entre a Alfândega da Receita Federal e os exportadores que enviam suas mercadorias pelo porto. Para um interlocutor da Alfândega [P10], a conscientização dos exportadores sobre sua responsabilidade na segurança também implica conhecer as medidas adotadas por seus parceiros comerciais, como os atores dos modais de transporte – “tem empresas que são mais preocupadas com a integridade do lacre do que outras” e “já pegamos caso de contêiner contaminado que não tinha nem rastreamento GPS” [P10]. Contudo, essa conscientização não atinge todos os exportadores. “Infelizmente, muitos deles ainda têm a visão de que tráfico de entorpecente não é problema deles”. Eventualmente, de fato, os exportadores pressionam a Alfândega contra as inspeções nos contêineres, que interrompem os fluxos e aumentam os custos. De acordo com o interlocutor:

[P10]: É um problema que nós enfrentamos, porque toda vez que você seleciona um contêiner para inspeção, você vai causar um impacto, não tem como. Esse contêiner vai ter que ser submetido à conferência física, vai ter que ir para a área de conferência, vai ter que ser escaneado, vai ter que se designar trabalhadores para fazerem a desova, isso tudo vai gerar um custo. É por isso que você tem que ser seletivo. Muita gente fala: “ah, porque vocês não olham 100%?”. É impossível, se você fizer isso aí você para o país. (...) No Brasil, hoje, [o porcentual de inspeção em cargas] está entre 2% e 3%. Temos um porcentual um pouquinho maior, mas temos muita pressão no sentido de diminuir ainda mais. Porque o comércio tem que fluir né. (...) Tem exportador que, por exemplo, pressiona no sentido de que a carga não seja mais escaneada, de exportação, porque quando há um escaneamento de um contêiner o recinto cobra. Tudo que você faz num recinto alfandegado entra na conta. E esse é um assunto que nós não temos qualquer ingerência, um assunto de caráter privado, entendeu? Cada recinto cobra aquilo que julga que cobre os gastos dele. Entendeu? Mas muitas vezes o exportador não vê isso com bons olhos. Agora, para nós, é uma informação relevante. Porque se não fosse o escâner, provavelmente estaria passando muito mais droga do que hoje passa.

A “seletividade” mencionada é alcançada por meio da análise de risco. Como um ex-servidor da Alfândega também ressalta, quanto mais eficaz for essa análise, maiores serão os acertos das inspeções nos fluxos ilegais e menores as interrupções nos fluxos legais, minimizando o atrito com os interesses econômicos dos exportadores. Segundo ele, “se você interrompe um contêiner de um exportador que não tem nada de errado, a mercadoria está certa, a negociação dele está correta, ele vai reclamar. Isso é custo, isso é interrupção” mas “quando você pega um contêiner que tem droga dentro, aí o camarada nem aparece, não tem ninguém para reclamar” [P12].

Portanto, como indicam esse e os outros casos discutidos anteriormente, lógicas distintas das priorizadas pelos atores diretamente envolvidos na segurança portuária influenciam as atividades no interior das organizações, bem como as relações que esses atores estabelecem. Sejam preferências governamentais ou imperativos econômicos, por parte de atores públicos ou privados, essas racionalidades divergentes acabam gerando insatisfações, tensões e atritos. No fundo, as lutas de poder que emergem dessas lógicas e racionalidades também demonstram que os atores públicos e privados que compõem a rede de segurança portuária priorizam diferentes capitais, que geram lutas por si sós, na medida em que são disputados, reivindicados, criticados e renunciados.

5.3 DISPUTAS

Para compreender as dinâmicas internas das redes e suas “propriedades relacionais”, a perspectiva teórica das redes de segurança e outras dela decorrentes, como a ideia de

“securitização dos capitais”, concentram-se particularmente no modo como os atores mobilizam os capitais à sua disposição a fim de manter ou melhorar suas posições, bem como sua autoridade e legitimidade perante os demais (DUPONT, 2004; 2006b; DIPHOORN; GRASSIANI, 2016). Como demonstram as tensões e divergências apontadas anteriormente, muitas lutas de poder na rede de segurança portuária emergem desses esforços, sobretudo quando determinados capitais reivindicados não são reconhecidos, sendo então criticados e desafiados por reivindicações concorrentes. Assim, enquanto a Guarda Portuária reivindica um capital jurídico que respaldaria legalmente sua atuação no interior dos terminais portuários localizados na área do porto organizado, os SSPs desses terminais não reconhecem esse respaldo e, em contraposição, reivindicam outras bases jurídicas que protegeriam a propriedade privada e limitariam a atuação da Guarda Portuária. Sobretudo nesses casos de reivindicações concorrentes, portanto, o que emergem são disputas implícitas ou explícitas na rede de segurança portuária.

Outro exemplo ilustrativo é fornecido pelas relações entre a Polícia Federal, a Alfândega da Receita Federal e a Guarda Portuária. A Polícia Federal e a Alfândega frequentemente trocam informações, recursos e realizam ações conjuntas contra o tráfico internacional de drogas [P5]. As entrevistas com gestores de ambos os órgãos indicam que essas relações são muito bem avaliadas. Um interlocutor da Alfândega elenca a Polícia Federal como um dos maiores “parceiros” e ressalta que não tem nenhuma crítica, “pelo contrário, acho que a gente tem trabalhado bem” [P10]. A interlocutora da Polícia Federal reconhece que em “determinados locais têm isso né, a Polícia e a Receita não se conversam direito”, mas não no Porto de Santos – “Graças a Deus, eu acho que é por isso que as coisas funcionam do jeito que funcionam” [P8]. Outro interlocutor da Polícia Federal ressalta que essas parcerias são até mesmo imprescindíveis, uma vez que a Alfândega tem precedência na zona primária com relação ao controle das importações e exportações [P5]. Não raramente, essas operações conjuntas ainda envolvem a Guarda Portuária, que apoia ambas as instituições com homens, viaturas, cães de faro, escoltas e outros recursos [P3; P5; P8; P10].

Contudo, como Marks et al (2013) ressaltam, entre a multiplicidade de atores com deveres e poderes na segurança portuária, nem sempre é possível definir a priori qual ator possui o papel de “diretor” em determinadas atividades. De fato, responsabilidades sobrepostas são fontes de colaborações, mas também de conflitos (SCIASCIA, 2013; DE BOECK et al, 2014). Nesse sentido, apesar dos comentários e autoavaliações positivas dos interlocutores da Polícia Federal e da Alfândega da Receita Federal, por exemplo, é possível

captar tensões subjacentes às relações, sobretudo no que diz respeito às apreensões de drogas. Em nossos contatos iniciais, a interlocutora da Polícia Federal mencionou uma conversa que teve com membros da Alfândega que estavam abrindo os contêineres e só posteriormente acionando os policiais federais. Segundo ela, a partir do momento em que há a suspeita de que determinado contêiner esteja contaminado com entorpecentes, a Polícia Federal deve ser acionada para acompanhar a abertura, uma vez que aquela seria uma cena de crime que deve ser preservada para que os peritos colham digitais, tirem fotos e assim por diante. Essa questão foi aprofundada durante a entrevista. Para a interlocutora:

[P8]: Quem apreende drogas é a Polícia Federal. Inclusive é uma coisa que eu estou fazendo, instando o pessoal para falar lá em Brasília, que eles usam o termo errado. Porque, por exemplo, eles falam ‘ah, a Alfândega tem precedência na zona primária’. Tudo bem, zona alfandegada. Mas é para mercadorias. Droga não é mercadoria, na concepção da palavra. Então quando tem uma apreensão de drogas, a precedência é nossa porque, por exemplo, é local de crime. Então, por exemplo, eles estão aqui, eles abrem. Eu falei não, se vocês têm alguma dúvida que é droga, passou no scanner, chama a Polícia Federal e nós abrimos, conjuntamente, por quê? Porque eu já levo o perito e ele faz o local de crime. Então isso é importante sempre destacar, que local que tem droga é local de crime. Então sempre a Polícia tem que chegar primeiro porque aí o pessoal mete o mazoão lá, faz não sei o que... Não, tem que levar luva, tem que fotografar, tem que ver em que posição que estava, se você coleta uma digital... Então é extremamente importante, é uma coisa que eu estou trabalhando muito, porque culturalmente as pessoas, porque já estão lá, elas abrem, mas está errado. Aí eles fazem a gente assinar um termo que chama TASEDA [Termo de Apreensão de Substâncias e Drogas Afins], o pessoal assina, e eu ponho uma observação porque eu não acho que é apreensão de droga. Mesmo quando é a gente que apreende eles põem isso aqui. Então assim, é uma questão... Eu até acho que isso é feito por uma questão que eles estão pedindo periculosidade, querem equiparar com as coisas da polícia, dizendo que eles estão fazendo atividade policial. Então acho que isso é para corroborar a tese deles para eles poderem pleitear isso. Mas é uma coisa que não está correta. Mas a gente tem aqui, por exemplo, um excelente relacionamento em termo de trabalho junto né, fora essas questões... A gente trabalha bem junto na apreensão, porque eles primeiro detectam... Se não for um serviço, uma coisa de inteligência que a gente faça, se eles detectarem no scanner eles chamam a gente e a gente vai lá, abre e é assim que trabalha.

Segundo a interlocutora, essa conversa não foi bem recebida pelos servidores da Alfândega, que responderam dizendo que acionariam a Polícia Federal para absolutamente todas as inspeções – o que poderia sobrecarregar os servidores, por exemplo. Interessantemente, essa disputa também foi mencionada por um Guarda Portuária, que em certa ocasião foi questionado por servidores da Alfândega ao dizer que a Polícia Federal teria sido responsável por uma determinada apreensão de drogas. A opinião deste interlocutor é a mesma dos servidores da Alfândega que o questionaram. Para ele, na maioria dos casos, quem realiza as apreensões no porto é a Alfândega da Receita Federal. Da mesma forma que a Alfândega localiza e apreende contrafeitos e outras mercadorias irregulares, que ficam sob sua

própria custódia, a Alfândega também é responsável pela primeira localização das drogas, que então aciona a Polícia Federal para acompanhar a abertura dos contêineres ou mesmo posteriormente, depois de abertos, para a custódia e posterior incineração. Segundo ele:

[P4]: Nos terminais portuários, a Polícia Federal nunca apreende a droga, quem apreende é a Receita Federal. Mesmo porque a Polícia Federal não tem autonomia para abrir um contêiner, quem pode abrir um contêiner é só a Receita Federal. Então a Polícia Federal só apreende a droga quando ela localiza a droga, ela está no fato da localização da droga. Pode acontecer de um terminal chamar a Polícia Federal e está lá no pátio a droga, aí sim ela compareceu, ela localizou, ela apreendeu, ela encaminhou, ela investiga, ela incinera. Mas, geralmente, no terminal, quando é apreendida dentro de um contêiner ou dentro de alguma carga, quem apreende é a Receita Federal.

Em grande medida, portanto, o ponto central dessa disputa entre a Polícia Federal e a Alfândega da Receita Federal emerge de reivindicações concorrentes pelos “créditos” da apreensão de drogas – seja por sua primeira localização, no caso da Alfândega; seja pela competência legal de realizar uma apreensão formal e manter a custódia do entorpecente, no caso da Polícia Federal. Essa distinção pode ser notada no Termo de Apreensão de Substâncias e Drogas Afins (TASEDA) da Receita Federal, mencionado pela interlocutora da Polícia Federal, onde se declara que as substâncias “apreendidas” pelos servidores da Receita são remetidas à “custódia” da autoridade policial.¹⁰⁴ De fato, a interlocutora reconhece que a Alfândega frequentemente “detecta” as drogas e aciona a Polícia Federal, mas o uso do termo “apreensão” pela Alfândega parece trazer consigo muito mais do que uma mera descrição dessa localização. O termo diz respeito às competências da Polícia Federal e sua precedência nos casos de crimes transnacionais como o tráfico internacional de drogas.

Essa mesma situação ocorre com a Guarda Portuária. Conforme discutido anteriormente, diante de suspeitas ou flagrantes de tráfico internacional de drogas, a segurança orgânica dos terminais portuários aciona a Polícia Federal, mas também a Guarda Portuária, que ocasionalmente ainda realiza flagrantes durante suas atividades de segurança na área do porto organizado. De acordo com um interlocutor, ex-Guarda Portuário, é comum que a Guarda Portuária seja a primeira a chegar ao local, deter os traficantes e localizar os entorpecentes, até a chegada da Polícia Federal. Contudo, a Guarda Portuária nem sempre recebe os créditos merecidos por esses feitos, o que se reflete na cobertura midiática:

¹⁰⁴ Uma versão do TASEDA está disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/formularios/aduana-e-comercio-exterior/termo-de-apreensao-de-substancias-e-drogas-afins-taseda/termo-de-apreensao-de-substancias-e-drogas-afins-taseda.odt/view>> Acessado em 23/11/2020.

[P4]: Numa ocorrência, a Guarda Portuária deteve uns traficantes com a droga. E a Polícia Federal fechada, de madrugada. Então teve que ficar lá no cais, tomando conta dos caras e quinhentos quilos de droga. Você está mexendo com traficante... Esperar uma hora, vir uma viatura da Polícia Federal, escoltar para a área da Polícia Federal e no dia seguinte sair a manchete: ‘Polícia Federal detém os traficantes’.

Segundo ele, “na imprensa saiu que foi a Polícia Federal que apreendeu”. Ou seja, divulgam não quem encontrou a droga, a Guarda Portuária, mas “quem foi lá, só pegou, levou e entregou” [P4] – a Polícia Federal, que realiza essa apreensão formalmente. Comentários da interlocutora da Polícia Federal também destacam essa relação com a Guarda Portuária. Para ela, a Alfândega não realiza apreensões, “a Guarda muito menos” [P8]. Ainda que esses três atores frequentemente realizem ações conjuntas, quando “de alguma maneira cada um atuou na sua esfera de atribuição”, como reconhece a interlocutora [P8], o que se entende é que apenas a Polícia Federal tem a apreensão como atribuição formal.

Portanto, subjacente às colaborações entre Polícia Federal, Alfândega da Receita Federal e Guarda Portuária, consolidadas em ações conjuntas que resultam em apreensões de entorpecentes, por exemplo, reivindicações concorrentes geram disputas sobre os “créditos” pela primeira localização ou pela apreensão e custódia formal das drogas. No caso da Polícia Federal, essa reivindicação visa sua manutenção como ator diretamente responsável pelo combate ao tráfico internacional de drogas – assim, reafirmando um tipo específico de capital simbólico, codificado e objetivado em atribuições legais, convertido em capital jurídico (BOURDIEU, 2011). De fato, na interpretação da interlocutora da Polícia Federal, a reivindicação por parte da Alfândega é vista como uma estratégia para que os servidores possam pleitear adicionais de periculosidade por estar realizando uma “atividade policial” [P8]. No caso da Alfândega e da Guarda Portuária, ainda que essa reivindicação também envolva atribuições legais, é um capital propriamente simbólico que parece ser reivindicado. O que se busca é o reconhecimento pelas atividades que resultam nas apreensões de entorpecentes no Porto de Santos – uma das principais portas de saída da droga exportada à África, Ásia e Oceania, além da Europa (UNODC, 2019).

5.4 REIVINDICAÇÕES

Os esforços de atores públicos e privados para reivindicar determinados capitais relevantes à segurança portuária, tais como competências, direitos e outros recursos jurídicos que garantem as condições de sua permanência na rede, fazem com que disputas subjacentes às relações positivas e bem-sucedidas eventualmente venham à tona. Conforme ressaltado na

seção anterior, essa reivindicação de capitais representa um dos focos centrais das perspectivas teóricas que buscam compreender as dinâmicas internas das redes de segurança e suas “propriedades relacionais” (DUPONT, 2004; 2006b; DIPHOORN; GRASSIANI, 2016). De fato, além das reivindicações já apontadas anteriormente, as entrevistas permitem aprofundar um componente específico desses esforços. Na teoria de Bourdieu (2011), o modo como os atores têm seus diferentes recursos reconhecidos e valorizados é o que lhes garante um outro tipo de capital, propriamente simbólico, na medida que converte tais recursos em legitimidade e autoridade perante os demais. Em alguns casos, de fato, o que está em jogo nos esforços de reivindicação é justamente esse capital simbólico. O que se sobressai desses esforços não é apenas a defesa da mera posse de um capital, mas de uma representação apropriada de seu portador, uma identidade. As reivindicações da Alfândega da Receita Federal e da Guarda Portuária exemplificam essas questões.

Internacionalmente, as alfândegas estão entre as organizações que tiveram seus papéis readequados após os ataques de 11 de setembro (BREWER, 2014). Além da arrecadação de tributos sobre importações e exportações, Bowling e Sheptycki (2012) sustentam que as alfândegas hoje dispõem de poderes mais amplos do que muitas polícias – e, de fato, seus membros frequentemente se identificam como parte de uma subcultura policial. As alfândegas representam peças fundamentais do policiamento global discutido pelos autores, “apesar da comum suposição de que elas desempenham apenas um pequeno papel de apoio no policiamento” (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 57, **tradução nossa**).¹⁰⁵ Essa suposição também é sentida negativamente na Alfândega da Receita Federal do Porto de Santos. Em suas tensões e disputas com a Polícia Federal e com a CBP pela competência de inspecionar as cargas e pelos créditos das apreensões de drogas, implícita ou explicitamente, o que também está em jogo é o reconhecimento do papel desempenhado pela Alfândega nas atividades de combate à criminalidade transnacional e uma identidade que a instituição assume e defende.¹⁰⁶ Muitas vezes, de acordo com um interlocutor da instituição, outros atores não reconhecem as funções desempenhadas pela Alfândega como um órgão “operacional”, mas apenas como órgão “burocrático”:

¹⁰⁵ “(...) despite a common assumption that they play only a minor support role in policing.”

¹⁰⁶ Obviamente, esse sentimento não se limita à Alfândega do Porto de Santos. Em uma audiência pública realizada em setembro de 2019, um representante da Receita Federal lamentou que a instituição tenda a ser considerada apenas como um órgão cobrador de tributos, o que ignora sua atuação na proteção das fronteiras e da própria sociedade – indicando o pouco reconhecimento de sua “dupla função”, “tanto a de fluxo de comércio quanto a de repressão ao fluxo ilegal desse comércio.” Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57332>> Acessado em: 01/12/2020.

[P10]: Existe também um defeito muito grande por parte de certos órgãos do Governo Federal que não conhecem muito bem o trabalho de comércio exterior e tampouco da Alfândega. A Alfândega muitas vezes é vista como um órgão burocrático, não como um órgão operacional. E não é. Existe sim uma parte da nossa atividade que é mais voltada para arrecadação, para tributos, entendeu? Mas esse não é o papel principal da Alfândega. A gente tem todo o trabalho aqui de combate a ilícitos aduaneiros, combate à pirataria, à contrafação, que é uma vertente que a gente faz, esse combate ao tráfico internacional de entorpecentes, a proteção à sociedade. E esse trabalho é igualmente importante, tem uma íntima relação com a segurança. (...) Muitas vezes eu tenho visto alguns fóruns, até capitaneados pelo Governo Federal, em que se discute segurança aeroportuária ou portuária e simplesmente esquecem da Alfândega. É ridículo. Você discutir segurança portuária sem a participação da Alfândega é pouco mais que nada, somos nós que temos o primeiro contato com a mercadoria, estamos ali na linha de frente.

Nesse sentido, o entendimento de que a Alfândega seria a única instituição com autonomia para controlar as mercadorias, bem como abrir e checar o conteúdo dos contêineres, como mencionado anteriormente por um interlocutor da Guarda Portuária [P4], pode ser contrastada com uma interpretação que minimiza seu papel como secundário ou complementar. Diante disso, o que se reivindica não é apenas essa autonomia e competência fundamentadas no capital jurídico, mas também uma maneira apropriada de se compreender o papel desempenhado pela instituição. Como a citação demonstra, a arrecadação de tributos é apresentada pelo interlocutor como uma função até secundária. A ênfase no “primeiro contato com a mercadoria” demonstra as competências da Alfândega nos aspectos mais operacionais da segurança portuária, diferente do que outros atores pressupõem. Consequentemente, contra uma identidade como órgão burocrático arrecadador de tributos, o que se reivindica é uma identidade enquanto órgão operacional cujo papel é desempenhado na linha de frente do combate ao tráfico internacional de drogas – e, portanto, assim deveria ser reconhecido.

De fato, outra crítica manifestada pelo interlocutor da Alfândega envolve a falta de “proatividade” da Polícia Civil para comunicar a Alfândega em casos de tráfico internacional. Embora a interlocutora da Polícia Civil ressalte que as atividades “não se cruzam muito”, já que sua atuação não inclui a “preocupação com o comércio exterior” [P9], operações da Polícia Civil eventualmente são realizadas na zona secundária e adjacências do porto. Em alguns casos, contêineres com drogas foram localizados em caminhões interceptados, mas a Alfândega não foi contatada. Para o interlocutor da Alfândega, “deveria funcionar de outra forma, infelizmente não tem havido essa troca de informações” [P10]. Interessantemente, outros interlocutores reconhecem essa identidade operacional da Alfândega no que diz respeito ao controle do comércio exterior, mas ainda assim dissociam tais funções da “segurança portuária”. Ao comentar o monitoramento das câmeras realizado pelo COV da Alfândega do Porto de Santos, o próprio interlocutor da Guarda Portuária que reconheceu a

predominância das apreensões realizadas pela Alfândega e sua autonomia para inspecionar os contêineres ressaltou que o COV tem “outro foco”, “eles estão vendo a parte de carga, não é a parte de segurança” [P4]. Igualmente, o gestor de uma das empresas de segurança privada atuantes no porto associou o trabalho da Alfândega a despachos e demais atividades relacionadas às cargas [P18].

Assim como a Alfândega da Receita Federal, a Guarda Portuária também reivindica uma identidade perante os demais atores da rede de segurança portuária. Neste caso, o que se sobressai é a reivindicação de um caráter “público” e “portuário” – o que diferencia a Guarda Portuária de atores privados, como a segurança privada, mas também de outros atores públicos, como as Guardas Municipais. Por um lado, conforme mencionado anteriormente por um ex-Guarda Portuário a respeito da pouca publicidade dada às prisões e “apreensões” realizadas pela Guarda Portuária, tanto na mídia quanto nos canais institucionais, “não valorizam o trabalho da Guarda Portuária como um serviço público” [P4]. “Infelizmente”, segundo ele, “alguns presidentes ou alguns superintendentes da Guarda veem a Guarda como se fosse uma segurança privada” [P4]. De fato, para um interlocutor da Capitania dos Portos, por exemplo, “a Guarda Portuária faz a segurança do dia a dia no porto, é quase como uma segurança patrimonial, não é um órgão de segurança pública” [P19]. Contudo, o ex-Guarda Portuário sustenta que, enquanto a segurança privada tem sua atuação limitada “intramuros”, “a Guarda Portuária é responsável pelo policiamento e segurança do porto, ela faz um serviço público, pra dar segurança pra todos os usuários do porto” [P4]. Além de cuidar do patrimônio da SPA, a Guarda Portuária realiza rondas e outras atribuições do Plano Nacional de Segurança Portuária, por exemplo, que tem um escopo mais abrangente e envolve várias instituições, que também contam com o apoio da Guarda Portuária.

A partir dessas atribuições, reivindica-se ainda uma diferenciação da Guarda Portuária com relação às Guardas Municipais. Essa reivindicação fica implícita na fala do interlocutor, que elenca a proteção do patrimônio da SPA como uma das muitas atividades desempenhadas pela Guarda Portuária – algo que assemelharia suas atribuições com as Guardas Municipais. Outros interlocutores explicitam essas semelhanças e a diferenciação reivindicada pela Guarda Portuária. Um ex-SSP, por exemplo, compara a Guarda Portuária com a Guarda Municipal, também chamada de Guarda Civil – “a Guarda Portuária está para o porto como a Guarda Civil está para o município” [P2]. Segundo ele, enquanto a Guarda Municipal protege os ativos da Prefeitura, a Guarda Portuária faz a segurança das instalações portuárias e outros ativos da Autoridade Portuária, o que eventualmente gera confusões acerca do limite de

ambas as Guardas no policiamento. Contudo, a Guarda Portuária rejeita essa comparação e reivindica uma identidade distintamente portuária. Em tom de brincadeira, outros SSPs comentaram que as Guardas Municipais nem se aproximam do porto porque “a GPort não deixa”, ela “barra” as Guardas Municipais, como se defendessem fortemente seu território [P1]. Mais importante, um interlocutor da Guarda Portuária, atual gestor, reconhece essa reivindicação como uma questão delicada, até afetiva:

[P3]: Eu não cometeria, vamos dizer assim, a indelicadeza de associar as duas Guardas. Eu digo indelicadeza porque talvez eu ferisse sentimentos, susceptibilidades, eu talvez fosse muito mal interpretado se eu tentasse igualar ou dizer que tem similitudes. Similitudes sempre tem, porque estão diretamente ligadas a uma questão de segurança pública. Mas a atividade portuária tem um escopo bem definido, a gente tem umas responsabilidades bem definidas, vamos dizer assim. Mas ao mesmo tempo, há, vamos dizer, semelhanças.

Em grande medida, essa afirmação de uma identidade como ator público com responsabilidades únicas e distintivas na segurança portuária se soma às demais reivindicações da Guarda Portuária em disputas com os SSPs e outros gestores da segurança orgânica dos terminais portuários, por exemplo. De fato, assim como as tentativas para acessar o interior dos terminais portuários, essas identidades reivindicadas pela Guarda Portuária também são fontes de críticas por interlocutores dos terminais, que não reconhecem os capitais reivindicados pela Guarda. Para um ex-SSP, particularmente, essas identidades reivindicadas refletem uma “crise de autoridade” da Guarda Portuária – uma vez que, em sua visão, essas reivindicações não correspondem às responsabilidades da Guarda Portuária, à qualificação de seus profissionais e outros capitais:

[P2]: Tem conflito, ponto. Mas o grande problema que existe é de entendimento de responsabilidades. O Brasil tem a crise de autoridade, você sabe disso né. Assim, ‘eu sou um guarda portuário’... Inclusive, eu participei de eventos em que tinham vários guardas portuários que queriam virar Guarda Portuária Federal. E aí eles se chamavam, eles diziam que eram a autoridade... Porque a Autoridade Portuária é o ente CODESP, então ele se intitulava. Só que ele é um representante da CODESP, como qualquer outro, têm fiscais da CODESP pra fiscalizar serviço... Então eles tinham aquela crise de autoridade. Se você ver o concurso pra ser Guarda Portuário é nível fundamental assim, primeiro grau, não sei se mudaram, e até que os caras ganham bem. Então tem uma discrepância muito grande. A gente tinha vários problemas com eles por conta dessa crise de autoridade.

Portanto, os esforços para reivindicar capitais relevantes à segurança portuária, incluindo uma identidade para seus portadores, originam várias lutas de poder na rede de segurança. Conforme discutido na seção anterior, alguns capitais reivindicados por determinados atores não são reconhecidos pelos demais e ocasionalmente enfrentam

reivindicações concorrentes, gerando disputas na rede. De todo modo, acompanhadas ou não por essa concorrência, uma das partes fundamentais das lutas de poder na rede de segurança portuária são as críticas aos capitais reivindicados, mas não reconhecidos e desvalorizados.

5.5 CRÍTICAS

Subjacente às colaborações, parcerias e outras relações da rede de segurança do Porto de Santos, como as seções anteriores demonstraram, várias lutas de poder emergem a partir dos esforços de alguns atores para reivindicar capitais relevantes à segurança portuária. As tensões entre a Guarda Portuária e os terminais portuários sobre a possibilidade de atuação da Guarda no interior dos terminais; entre a Cesportos e as OS envolvendo a exclusividade na elaboração dos planos de segurança e dos estudos de avaliação de risco; ou entre a Polícia Federal e a Receita Federal a respeito dos créditos pela apreensão de drogas; por exemplo, incluem críticas implícitas ou explícitas aos capitais reivindicados por um ator, mas não reconhecidos por outro. Portanto, as críticas são parte fundamental das lutas de poder, indicando que os capitais, ao invés de representarem recursos valorizados nas relações mantidas em atividades de segurança, também são considerados negativamente, minimizados e depreciados. Na rede de segurança portuária, essas críticas são direcionadas aos capitais de diversos atores e se manifestam de diferentes maneiras, desde limitações em poderes legais ou *expertise* até desconfianças por possíveis cooptações pelo crime organizado.¹⁰⁷

Em maior ou menor medida, as unidades de segurança dos terminais portuários são mistas entre os segmentos “orgânico” e “especializado” da segurança privada. Além do SSP e outros funcionários próprios do terminal que compõem o segmento orgânico, atividades como o controle de acesso e o patrulhamento das instalações costumam ser terceirizadas, realizadas por empresas de segurança especializada. Por um lado, SSPs e outros interlocutores valorizam a terceirização desses serviços da “ponta”, reconhecendo que as empresas de segurança fornecem vigilantes com treinamento e porte de arma, relevantes a tais atividades, além dos demais requisitos de registro perante a Polícia Federal [P1; P12] – trâmites burocráticos evitados por meio da terceirização, como o gestor de uma empresa de segurança faz questão de ressaltar [P18]. Por outro lado, contudo, também são comuns as críticas às empresas de

¹⁰⁷ Obviamente, a desconfiança e outras tensões não se limitam às relações interorganizacionais, embora este seja o foco da pesquisa. Como resalta um dos interlocutores da Guarda Portuária [P4], há “concorrências” entre divisões e níveis hierárquicos dentro desta e outras instituições, cuja implicação é que muitas informações não são compartilhadas [P4].

segurança e aos vigilantes, expressas pelos próprios SSPs dos terminais contratantes, bem como por outros atores.

Uma das fontes dessas críticas é o capital jurídico das empresas de segurança privada e seus profissionais. Ainda que alguns interlocutores valorizem os benefícios da terceirização dos serviços de segurança prestados por tais empresas, outros apontam as limitações nos poderes legais disponíveis à atuação dos vigilantes. Para um dos interlocutores da Guarda Portuária, por exemplo, “é a questão do porte de arma, eles não portam arma acima de um revólver 38, é o problema da abordagem, que o vigilante patrimonial não pode prender, não pode revistar, não pode fazer praticamente nada” [P3]. Obviamente, subjacente a essa crítica está uma comparação com os poderes legais da própria Guarda Portuária, embora o interlocutor não reivindique poderes significativamente maiores. Ao contrário, ele reconhece limitações semelhantes da instituição, ressaltando que “a Guarda Portuária não é polícia, não tem poder de polícia pleno, a Guarda Portuária atua numa situação que chega no limite da capacidade, vamos dizer, da autoridade de deter uma pessoa, certo? Você não prende, você detém a pessoa e leva para a autoridade policial, seja federal ou estadual” [P3].

No entanto, uma das críticas mais comuns diz respeito ao capital cultural “institucionalizado” das empresas de segurança privada, transmitido aos vigilantes por meio dos cursos de formação exigidos formalmente pela Polícia Federal. A ideia fundamental é a de que esses cursos formam vigilantes para o trabalho cotidiano em condomínios residenciais, campus universitários ou agências bancárias, por exemplo, mas não torna tais profissionais qualificados para uma “área classificada”, de alto risco, como é o porto. De acordo com os gestores da segurança orgânica de um terminal portuário, essas limitações fazem com que os vigilantes tenham que ser “lapidados” pelos SSPs por meio de treinamentos internos, ajustados às particularidades da segurança portuária, embora também haja dificuldades nesse processo. A substituição dos vigilantes pela empresa de segurança, por exemplo, exige que esse esforço de lapidação tenha que ser repetido. Por isso, esses gestores sugerem mudanças na formação dos vigilantes: “se uma empresa terceirizada quer vir trabalhar no porto, eles tinham que qualificar os vigilantes pra atuar e trabalhar no porto” [P1]. Essa situação também foi comentada por um interlocutor da Guarda Portuária, que reconheceu a dificuldade em começar “tudo do zero” quando há substituições de vigilantes ou da empresa de segurança como um todo – e defendeu uma solução semelhante para o problema:

[P4]: Não existe um treinamento mais específico pra segurança? (...) Você fazer um treinamento pra um vigilante ir trabalhar naquilo, entendeu? Porque ‘ah, estou precisando de um vigilante, você trabalha onde?’, ‘ah, trabalhei no banco’, ‘trabalhei

tomando conta do armazém do seu José', aí você vai colocar o cara no cais, que ele trabalha num ambiente que, num terminal portuário, na realidade, ele faz um trabalho de polícia ali, porque ele está convivendo com droga, com roubo, com tráfico, vai trabalhar armado. É diferente, né?

De modo semelhante ao que ocorre com a crítica aos poderes legais da segurança privada, a crítica à qualificação dos vigilantes também é acompanhada de comparações com a própria Guarda Portuária, mas não necessariamente pela reivindicação de um capital cultural significativamente maior. De acordo com o interlocutor, “se a própria Guarda não tem todo mundo capacitado, já te dei vários exemplos... Imagina um vigilante de um terminal portuário” [P4]. Interessantemente, essa problemática envolvendo o capital cultural da segurança privada também foi discutida por um interlocutor do próprio setor, gestor de uma empresa de segurança atuante no porto, que ainda adicionou o baixo nível de escolaridade formalmente requerido para o exercício da profissão. Para ele, contudo, os serviços de segurança prestados pelos vigilantes no porto não se diferenciam substancialmente de outros espaços, apesar de que os profissionais geralmente passam por um “curso intensivo” antes de assumir um novo posto a fim de que se familiarizem com as particularidades do espaço [P18].

As críticas aos capitais da segurança privada ainda se manifestam na forma de desconfiança – algo que também pode ser notado nas relações entre outros atores. Se a autoridade e a legitimidade resultam do reconhecimento e da valorização dos diferentes tipos de capital, como propõe Bourdieu (2011), as críticas aos capitais jurídico, cultural e outros recursos materiais ou informacionais de um determinado ator indicam não apenas um desconhecimento e uma desvalorização desses capitais específicos, mas também um desafio ao seu capital propriamente simbólico, pelo modo é percebido e representado. Em alguns casos, essas críticas indicam que atores direta ou indiretamente envolvidos com a segurança portuária podem ser considerados como possíveis riscos ou ameaças criminais. No que diz respeito às empresas de segurança privada e seus vigilantes, por exemplo, as entrevistas demonstram que essa desconfiança é manifestada por alguns atores públicos, mas também pelos próprios terminais portuários que terceirizam os serviços de segurança.

Nas relações entre esses atores privados, é possível identificar certas precauções tomadas pela segurança orgânica dos terminais portuários a respeito dos vigilantes terceirizados das empresas de segurança. Ainda que alguns terminais terceirizem quase a totalidade dos serviços de segurança, vários interlocutores indicam uma tendência em dividir as atividades de modo a manter a gestão de informações sensíveis e de “inteligência” com a segurança orgânica – passando o controle de acesso, as rondas e outras atividades “na ponta”

aos vigilantes terceirizados, mas não o monitoramento [P1; P2; P15]. Essa divisão foi apontada por alguns SSPs, mas também por interlocutores de uma empresa de segurança, ao reconhecerem que “o que é mais delicado eles tomam para si” [P15]. Para evitar o acobertamento de possíveis ilícitos, segundo eles, nem mesmo os supervisores da empresa de segurança têm acesso à central de monitoramento durante suas visitas rotineiras ao terminal. Esses interlocutores também ressaltam quão comuns são as solicitações dos terminais para a substituição de vigilantes responsáveis por liberar documentações e cargas, fiscalizar a entrada de motoristas e caminhões, por exemplo, diante de qualquer suspeita ou indício de que os procedimentos não têm sido seguidos à risca – “é muito volume de carga, é muita informação, o mínimo que o tomador de serviço se sente desconfiado, ele pede a troca” [P15].

A mesma situação foi mencionada por interlocutores da Guarda Portuária. Além da substituição de vigilantes, um ex-Guarda Portuário citou casos em que a própria empresa de segurança foi substituída após suspeitas ou mesmo descobertas de envolvimento em atividade ilícitas. Segundo ele, “a mão-de-obra é difícil, ainda mais em porto, trabalhar com segurança é difícil, ganha pouco e as pessoas convivem num ambiente sujeito a ser cooptadas” [P4]. De fato, outro interlocutor da Guarda Portuária também manifestou essa desconfiança, indicando que recentes assaltos em aeroportos brasileiros levantam suspeitas sobre a segurança privada atuante nos portos e aeroportos. Sarcasticamente, o interlocutor comentou que “os caras entraram só com uma viatura clonada da Polícia Federal, só, é uma ousadia tremenda. Então isso quer dizer alguma coisa, não quer dizer? Três aeroportos, isso quer dizer alguma coisa, não quer?” [P3].¹⁰⁸ No fundo, além das desconfianças por envolvimento criminais, o problema elencado por esse interlocutor é que a presença dos vigilantes, a despeito de seus equipamentos que mimetizam o simbolismo policial, não necessariamente significam uma maior segurança – “uns não estão nem armados, outros estão armados, pessoal de cassetete, está com aquela roupa preta, não sei o que e tal, e está ali. Ah, tá bom, aconteceu um problema. E agora, José? Agora chama a Guarda Portuária” [P3].¹⁰⁹

¹⁰⁸ No Aeroporto Internacional de São Paulo em Guarulhos, por exemplo, criminosos entraram em um terminal de cargas com uma viatura clonada da Polícia Federal e roubaram mais de 780 kg de ouro, joias e relógios de luxo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/20/apos-um-ano-policia-prende-60-acusado-de-integrar-quadriilha-que-roubou-780-kg-de-ouro-joias-e-relogios-do-aeroporto-de-cumbica.ghtml>> Acessado em 02/09/2020.

¹⁰⁹ Interessantemente, os casos de assaltos em aeroportos também foram mencionados pelo interlocutor de uma empresa de segurança atuante no porto e que ministra cursos de formação aos vigilantes. Em uma das aulas que pude acompanhar, o interlocutor citou o assalto do Aeroporto de Guarulhos para exemplificar uma possível demissão por justa causa. Em sua explicação aos vigilantes, é necessário “quebrar o paradigma” de que a Polícia Federal pode entrar em qualquer lugar. O vigilante do local sempre deve pedir a identificação daqueles que desejam adentrar nas instalações, mesmo aos policiais federais – o que torna essa “uma profissão ingrata”, uma vez que “você está barrando o cara que te fiscaliza” e pode sofrer as consequências dessa atitude, embora ela seja

Essas desconfianças não se voltam apenas aos vigilantes das empresas de segurança privada, mas também aos outros funcionários terceirizados de empresas prestadoras de serviços de segurança contratadas pelos terminais, como é o caso dos operadores de escâner – o que acaba influenciando o modo como as informações produzidas por tais atores são recebidas e interpretadas pela COV da Alfândega da Receita Federal. Segundo um interlocutor da Alfândega [P10], os servidores do COV, que para ele têm mais conhecimento e são mais eficientes do que os operadores privados, não confiam “cegamente” nas imagens enviadas por esses operadores terceirizados, que são revisadas e auditadas. “A gente desenvolveu ao longo dos anos algumas ferramentas de controle, porque pode haver erro, pode haver até outras coisas, né.” Segundo ele:

[P10]: O problema da mão de obra terceirizada é o que eu te falei, não são infalíveis. Nós já pegamos aí vários deslizes. (...) Coisas que deixaram de ser vistas e eram perceptíveis, e até indícios de envolvimento mesmo. Porque você está lidando com gente, não está lidando com máquinas. Você tem um funcionário que está trabalhando ali no scanner num terminal que pode até ser ameaçado. (...) Ou às vezes pode ser cooptado mesmo, "ó, te dou aí 50 mil, 100 mil reais pra você fazer vista grossa em determinado contêiner". São coisas que você tem que lidar.

Por fim, essa desconfiança ainda se volta aos próprios SSPs enquanto representantes dos terminais portuários. Ainda que a Polícia Federal e a Alfândega da Receita Federal frequentemente coordenem suas operações com os SSPs dos terminais portuários, esses contatos nem sempre são estabelecidos previamente, por precaução. Como diz um ex-servidor da Alfândega, “quando é uma investigação de risco, às vezes você não sabe nem se tem funcionário de terminal envolvido, então muitas das vezes a equipe de repressão entra no terminal sem dizer o motivo e vai direto num ponto em busca de droga ou coisa parecida” [P12]. Essa desconfiança também se manifesta posteriormente, na investigação após a apreensão de drogas e outras ocorrências criminais. Ainda que os SSPs colaborem prontamente com a busca de informações por parte da Polícia Federal e da Alfândega, a desconfiança dos atores públicos ocasionalmente faz com que tensões emerjam nessas relações. Como se depreende da fala de um interlocutor, isso ocorre quando os questionamentos da Polícia Federal ou da Alfândega fazem com que os SSPs, na condição de representantes dos terminais, sintam-se tratados como suspeitos, em vez de vítimas – o que abala a colaboração informal e espontânea. O interlocutor, ex-SSP de um dos maiores

correta. “E se for a PF de verdade, o cara vai enfezar mesmo assim, porque os caras são folgados. Se a PM e a PC já são, até a GM, imagina a PF então” [P18].

terminais de contêineres do porto, exemplifica essa situação mencionando “uma conversa bem calorosa” com um delegado da Polícia Federal:

[P2]: Teve caso de inclusão de droga dentro do terminal, isso acontece né, aconteceu. E ele começou a fazer uma série... ‘Como é que fizeram, por onde que o cara entrou’... Eu sei que eu falei assim: “doutor, essas perguntas sou eu que posso fazer para o senhor’. Aí ele ficou bravo, ficou bravo. ‘O que você está querendo dizer?’. ‘Estou querendo dizer que o senhor não me intimou e eu não tenho que responder esse tipo de pergunta. Se o senhor quiser, abre um inquérito, começa a investigar, eu tenho certeza de que o senhor não vai me prender, eu não estou envolvido com isso. Agora, tráfico internacional de droga é responsabilidade da Polícia Federal’, eu disse pra ele..

Portanto, se os esforços de atores públicos e privados para reivindicar capitais relevantes à segurança portuária fazem emergir lutas de poder na rede de segurança, as críticas aos capitais não reconhecidos são parte fundamental dessas lutas e proporcionam uma grande dose de tensões e conflitos. Essas críticas nem sempre escalonam em disputas abertas, mas ainda assim abalam as colaborações estabelecidas na segurança portuária. De todo modo, as críticas, as reivindicações e as disputas são processos articulados na prática, partindo do pressuposto de que os capitais reivindicados podem ser reconhecidos e convertidos em autoridade e legitimidade, mas também podem ser criticados e desvalorizados ou disputados por reivindicações concorrentes. No entanto, essas tensões e conflitos também emergem de uma situação inversa, quando os capitais são renunciados, ao invés de reivindicados.

5.6 RENÚNCIAS

Os esforços de atores públicos e privados para reivindicar certos capitais relevantes à segurança portuária representam um aspecto fundamental das lutas de poder que subjazem às relações da rede de segurança. Os capitais reivindicados podem ser alvos de críticas por não serem reconhecidos, bem como gerar disputas diante de reivindicações concorrentes. Nas lutas que envolvem a apreensão de entorpecentes, por exemplo, esses esforços geram disputas entre os atores que reivindicam o reconhecimento de suas contribuições práticas ou de suas competências legais, tais como a primeira localização da droga ou seu registro e custódia formal. Essa situação confirma as ressalvas postas pela literatura, de que responsabilidades sobrepostas tendem a gerar conflitos entre os atores envolvidos na segurança, assim como a competição por tais responsabilidades, que são acompanhadas por recursos para seu cumprimento (SCIASCIA, 2013; DE BOECK et al, 2014). De fato, desde o artigo programático de Dupont (2004), a perspectiva teórica das redes de segurança dedica muita

atenção ao modo como os atores reivindicam e mobilizam capitais. Contudo, os dados indicam que uma situação inversa também gera tensões e lutas. Como discutido no capítulo anterior, parte importante do capital simbólico da Polícia Federal é o reconhecimento de suas atribuições pelos SSPs e pela Guarda Portuária, que acionam e encaminham as ocorrências para essa “autoridade competente”. Em alguns casos, porém, essa autoridade renuncia à sua competência, em vez de mobilizá-la, não correspondendo às expectativas dos demais atores que esperam uma atuação condizente com aquele capital.

Segundo um ex-Guarda Portuário [P4], os vigilantes dos terminais portuários não abordam suspeitos em situações de risco, “quando ele sabe que pode ser um traficante, que pode ser cara perigoso” – inclusive porque, há pouco tempo, já houve casos de troca de tiros nessas situações. “Então o vigilante não vai lá, ele liga para a Polícia Federal e liga para a Guarda”, embora a Polícia Federal não raramente deixe a desejar nesse sentido, por ser difícil contatar por telefone ou ter alguém disponível na delegacia durante os horários de plantão. De fato, em situações extremas, nem sempre essas instituições respondem ao chamado. Um ex-SSP [P2] menciona um assalto realizado no terminal, quando dezenas de indivíduos armados invadiram a instalação e roubaram um caixa eletrônico. “Nós já tínhamos um plano de segurança pra isso, que era: isola a área e deixa levar. O que você vai fazer, né? Isola a área, aciona as autoridades e deixa levar.” Quando as autoridades chegaram posteriormente, disse o ex-SSP: “eu acionei todas as instituições, todos vocês que estão aqui eu acionei as instituições de vocês e nenhuma veio” [P2]. Além desses casos extremos, há situações em que a Polícia Federal não atende prontamente aos chamados dos SSPs – e, assim, não cumpre sua responsabilidade, na visão desses atores:

[P2]: Por exemplo, já teve casos de nós detectarmos ações suspeitas dentro do terminal por questão de tráfico de droga, coisa desse tipo, o cara tentar botar alguma coisa no contêiner, você acionar a autoridade e ela dizer ‘não, vai olhando aí que depois eu vou’, alguma coisa nesse sentido. E eu mandava respondendo ‘não, não vai olhando não. Já informou? Sai de perto e se eles quiserem eles que venham aqui’.

Nesses casos, a Polícia Federal reconhece que aquelas eram suas competências, mas sua atuação não cumpre as expectativas dos SSPs. Em outros casos, porém, essas expectativas tampouco são correspondidas quando a Polícia Federal entende que o problema em questão não é de sua competência. O ex-SSP [P2] exemplifica essa situação quando associações da classe trabalhadora portuária, sobretudo de caminhoneiros, bloqueavam a entrada e a saída do terminal em manifestações para demandar aumento de frete. “E às vezes você chamava o ente

público e ele não vinha, não atuava, tinha uma época que era bem complicado, ele entendia que era área externa, depois que eles começaram a se mexer”, “muitas vezes as autoridades ‘ah, está travando o seu terminal e eu não tenho nada a ver com isso’”. O ex-Guarda Portuário também comenta essa situação. Ainda que a Polícia Federal e a Polícia Civil estabeleçam contatos para esclarecer a competência de casos em que isso não fica claro de imediato, por vezes esse esclarecimento leva tempo – e a Guarda Portuária, que deteve um indivíduo pela manhã, só consegue encaminhá-lo formalmente durante a tarde, por exemplo. Segundo ele, “quando não interessa, um fica empurrando para o outro” [P4].

O ex-Guarda Portuário cita um caso, quando a Guarda Portuária deteve um traficante com 15 quilos de cocaína. Ao solicitar apoio da Polícia Federal, sem mencionar que se tratava de um caso de tráfico de drogas, o Guarda Portuário foi orientado a realizar o encaminhamento para a Polícia Civil. No dia seguinte, o policial federal que atendeu ao chamado em questão foi penalizado e transferido. Na visão do ex-Guarda Portuário, o caso demonstra a prioridade atribuída às apreensões de drogas, mas a Polícia Federal “não está lá só para ocorrência de cocaína” [P4]. O ex-SSP, por sua vez, lembra seu argumento usado na ocasião em que a Polícia Federal entendeu que “não tinha nada a ver” com o bloqueio realizado pelos vazieiros: o terminal estava situado em área federal, por isso era competência da Polícia Federal. Mas, além disso, o ex-SSP adotou uma estratégia para que a Polícia Federal atuasse de acordo com sua expectativa: passou a emitir ROIPs. “Como o ROIP ia para a Cesportos e para a Conportos, ele virava uma ferramenta de pressão”, sobretudo porque “a IMO contabiliza esses ROIPs no país. Então se o Brasil começar a gerar uma quantidade muito grande de ROIPs, ele pode ser decretado um porto inseguro” [P2].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, muitos países assistiram à “pluralização” do policiamento, com a entrada de atores não estatais nessa atividade até então centralizada no Estado e nas polícias (JOHNSTON; SHEARING, 2003). Desde então, os *policing studies* passaram por importantes revisões e novas perspectivas consolidaram uma literatura sobre o “policiamento plural” (WHITE; 2011; SCARPELLO, 2016). Contudo, esse campo de estudos tem sido marcado por debates teóricos e normativos a respeito da posição do Estado no policiamento. Enquanto alguns criticam a prioridade comumente atribuída ao Estado em uma rede atualmente muito mais ampla, em que a polícia pode ser entendida como apenas um entre tantos outros “nós”, outros defendem que essa prioridade ainda vigora e representa a melhor garantia de que todos os nós dessa rede se relacionem com uma “âncora” que mantenha a segurança como um bem público (SHEARING; WOOD, 2003b; SHEARING; 2006; LOADER; WALKER, 2006; 2007). Como as relações entre os diversos atores públicos e privados que realizam o policiamento constituem um pano de fundo de grande parte desses debates, uma perspectiva teórica e metodológica tem oferecido contribuições empíricas por meio da análise de redes de segurança (DUPONT, 2004; 2006b; BREWER, 2014; 2015; 2017; NØKLEBERG, 2016; 2020). Contudo, ainda restam muitas lacunas sobre como as relações e as redes se articulam na prática, incluindo o modo como as redes de segurança e as posições ocupadas por determinados atores são influenciadas pelos vários aspectos que moldam as parcerias, colaborações e outros contatos formais e informais entre os atores. Análises em diferentes contextos constituem uma lacuna adicional, dado que as pesquisas se concentraram na América do Norte (WHELAN; DUPONT, 2017).

Esta pesquisa contribuiu com a literatura internacional sobre redes de segurança a partir da realidade brasileira – onde as perguntas, conceitos e evidências dessa literatura ainda não foram incorporadas à agenda dos cientistas sociais (LOPES, 2013). Por meio de um estudo de caso no Porto de Santos, o maior complexo portuário do Brasil e da América Latina, o objetivo da pesquisa foi explorar quais organizações ocupam posições centrais na rede de segurança portuária, o que explica a centralidade que elas adquirem nas relações, bem como suas tensões e conflitos. Quais organizações possuem maior centralidade na rede de segurança que atua no Porto de Santos, relacionando-se com mais atores, posicionando-se de modo mais próximo dos demais ou intermediando um maior número relações? Quais recursos ou “capitais” levam às relações entre mantidas por essas organizações e influenciam sua

maior centralidade? Quais as fontes das “lutas de poder” que emergem pela busca e mobilização de capitais nas relações entre esses atores? Essas perguntas foram respondidas a partir de entrevistas semiestruturadas em profundidade com 17 gestores e ex-gestores das organizações que realizam atividades de segurança no porto, analisadas quantitativamente por meio de análise de redes sociais e qualitativamente por meio de análise de conteúdo. A pesquisa partiu da hipótese de que essa rede é ancorada pelo Estado, com os atores estatais apresentando maior capacidade de mobilização de diferentes tipos de capitais que lhes conferem centralidade e poder na rede, mas que também geram tensões e conflitos nas relações da segurança portuária.

Os resultados da análise quantitativa demonstram que as posições centrais da rede de segurança do Porto de Santos são ocupadas predominantemente por atores públicos. A Cesportos, a Polícia Federal e a Alfândega da Receita Federal, por exemplo, ocupam posições centrais por estabelecer mais relações, por se posicionar de modo mais próximo dos outros atores e por intermediar um maior número de relações entre os demais. Contudo, essa predominância não significa exclusividade. Um dos nós mais centrais da rede de segurança do Porto de Santos representa os terminais portuários, instalações onde são realizadas as operações portuárias, administradas por empresas privadas, cujas relações na segurança portuária são estabelecidas principalmente pelos Supervisores de Segurança Portuária (SSPs) e outros funcionários do segmento “orgânico” da segurança privada. Nesse sentido, ainda que os portos sejam organizados como fronteiras e tradicionalmente associados a vários controles estatais, os resultados da análise fazem jus aos argumentos da governança nodal de que é preciso romper com o viés estadocêntrico e abordar esses pressupostos como questões empiricamente abertas – ainda que os resultados das pesquisas empíricas indiquem essa centralidade estatal. Na rede de segurança do maior porto da América do Sul, atores públicos ocupam as posições centrais, mas acompanhados também por atores privados.

No entanto, uma análise qualitativa das relações mantidas por três desses atores centrais – Cesportos, Polícia Federal e terminais portuários – demonstrou os diferentes conteúdos de suas centralidades. Embora a segurança orgânica dos terminais esteja ativamente envolvida na rede de segurança portuária, sua centralidade não tem o mesmo significado que a de atores públicos como a Cesportos e a Polícia Federal. Em grande medida, a centralidade dos terminais portuários faz jus à explicação de Freeman (1979, p. 219) de que os atores centrais estão “onde as coisas realmente acontecem”, in *the thick of things*, uma vez que constituem os espaços onde se concentram regulações e atividades de diversos atores

dedicados a prevenir, combater e investigar os crimes que ocorrem no porto – sobretudo no caso dos terminais que movimentam contêineres. No caso da Cesportos, uma comissão baseada no capital social, sua centralidade decorre largamente do capital jurídico que atribui competências específicas na regulação e na coordenação da segurança portuária, que recaem sobre os terminais. No caso da Polícia Federal, essa centralidade também decorre do cumprimento de atribuições legais, mas que levam à busca e à mobilização de recursos materiais e informacionais para operações e investigações, muitas realizadas nos terminais ou baseadas nos SSPs como importantes pontos de contato.

Portanto, ainda que os terminais portuários sejam nós centrais que “governam a segurança por si mesmos”, como define Shearing (2006) e outros expoentes da perspectiva da governança nodal, essa centralidade também é resultado de muitas demandas formais e informais por parte dos atores públicos, incluindo atores centrais como a Cesportos e a Polícia Federal. Nesse sentido, é possível sustentar que a centralidade dos terminais portuários é, na verdade, uma centralidade “dominada” em uma rede de segurança que é “ancorada” pelo Estado. Essa ancoragem não significa que a rede tenha uma estrutura estabelecida “de cima para baixo” ou que os atores públicos coordenem as atividades dessa rede em prol de um objetivo compartilhado específico. Como apontam os diferentes conteúdos das centralidades, mesmo entre atores públicos como a Cesportos e a Polícia Federal, a estrutura dessa rede emerge “de baixo para cima” a partir de relações formais ou informais, previstas ou urgentes, mantidas por esses atores de acordo com suas respectivas competências legais e objetivos institucionais – mas que, em comum, têm os terminais portuários como importantes pontos de contato, demandados por obrigações, solicitações ou incentivos. De fato, essa posição também é refletida subjetivamente, com os atores públicos centrais, como a Cesportos e a Polícia Federal, sendo reconhecidos como autoridades e mencionados como os atores mais importantes da segurança portuária, enquanto os SSPs e outros profissionais da segurança orgânica dos terminais, embora ocupem posições centrais na rede, são considerados dependentes e subordinados.

Objetiva e subjetivamente, esses achados parecem confirmar as linhas gerais da hipótese inicial desta pesquisa, com algumas adaptações. A rede de segurança do Porto de Santos é ancorada pelo Estado e os atores estatais apresentam maior capacidade para mobilizar diferentes capitais que lhes conferem centralidade e poder na rede, mas que também conferem posições centrais a atores não estatais, dominados por obrigações, solicitações ou incentivos estatais. Em princípio, a análise de redes sociais poderia operacionalizar essas

diferentes “centralidades”, por exemplo, por meio da noção “prestígio”. Distinguindo a direção dos laços, essa seria uma qualidade dos atores centrais que recebem muitas relações positivas, sobretudo se eles não retribuem essas relações (DE NOOY; MRVAR; BATAGELJ, 2018).¹¹⁰ No entanto, atores públicos centrais como a Cesportos e a Polícia Federal frequentemente buscam os terminais portuários em relações baseadas em capitais jurídicos e simbólicos que expressam sua autoridade e legitimidade. Por isso, esses achados parecem corroborar os argumentos de Crossley (2010) sobre as vantagens da integração de métodos qualitativos com a análise de redes sociais. Enquanto as medidas de centralidade identificam os atores centrais, seus significados para diferentes atores podem ser explorados qualitativamente. De fato, o método misto adotado nesta pesquisa ainda permitiu analisar as “lutas de poder” subjacentes às parcerias, colaborações e relações positivas na rede de segurança portuária. Na rede de segurança do Porto de Santos, também emergem tensões e conflitos envolvendo a entrada, a permanência e a saída da rede de segurança portuária; diferentes lógicas oriundas de redes sobrepostas; bem como disputas, reivindicações, críticas e renúncias envolvendo os capitais.

¹¹⁰ Na rede de segurança mapeada por Dupont (2006a), por exemplo, as polícias são muito buscadas pelos outros nós da rede, mas não buscam esses atores por si mesmas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, A. **Cocaína – a rota caipira: o narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil**. 3º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

AMICELLE, Anthony; CÔTÉ-BOUCHER, Karine; DUPONT, Benoit; MULONE, Massimiliano; SHEARING, Clifford; TANNER, Samuel. Criminology in the face of flows: reflections on contemporary policing and security. **Global Crime**, v. 18, n. 3, p. 165-175, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, p. 189-217, 2003.

BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. **The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda**. Research report. New York: National Institute of Justice, 2001.

BERG, Julie; NAKUEIRA, Sophie; SHEARING, Clifford. Global non-state auspices of security governance. In: ARRIGO, Bruce; BERSOT, Heather (ed.). **The Routledge handbook of international crime and justice studies**. Abingdon: Routledge, p. 77-97, 2014.

BICHLER, Gisela. **Understanding criminal networks: a research guide**. Oakland: University of California Press, 2019.

BITTNER, E. **The functions of the police in modern society**. Chevy Chase, MD: National Institute of Mental Health, 1970.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. (ed.). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. Westport, CT: Greenwood, 1986, p. 241-258.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 11ª Edição. Campinas, SP: Papyrus, 2011, p. 91-124.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

BORGATTI, Stephen; EVERETT, Martin; JOHNSON, Jeffrey. **Analyzing social networks**. London: Sage, 2013.

BOSKE, Leigh. **Port and supply-chain security initiatives in the United States and abroad**. Austin: University of Texas. A report by Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 2006.

BOWLING, Ben; SHEPTYCKI, James. **Global policing**. London: Sage, 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.333, de 12 de agosto de 2002. Regulamenta a delimitação das áreas do Porto Organizado de Fortaleza, Santos e Vitória, suas instalações, infra-estrutura e planta geográfica. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 13 de agosto de 2002, Página 73.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, 5 de junho de 2013, página 1.

BRASS, Daniel; GALASKIEWICZ, Joseph; GREVE, Henrich; TSAI, Wenpin. Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 6, p. 795-817, 2004.

BREWER, Russell. **Policing the waterfront**: networks, partnerships, and the governance of port security. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BREWER, Russell. The malleable character of brokerage and crime control: a study of policing, security and network entrepreneurialism on Melbourne's waterfront. **Policing and Society**, p. 1-20, 2015.

BREWER, Russell. Controlling crime through networks. In: DRAHOS, Peter (ed.). **Regulatory theory**: foundations and applications. Acton: Australian National University Press, p. 447-464, 2017.

BRODEUR, Jean-Paul. **The policing web**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BUEGER, Christian. What is maritime security? **Marine Policy**, v. 53, p. 159-164, 2015.

BURRIS, Scott; DRAHOS, Peter; SHEARING, Clifford. Nodal governance. **Australian Journal of Legal Philosophy**, v. 30, p. 30-58, 2005.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34 / Edusp, 2000.

CARRAPICO, Helena. Transnational organized crime as a security concept. In: ALLUM, Felia; GILMOUR, Stan (ed.). **Routledge handbook of transnational organized crime**. London: Routledge, 2012.

CARRINGTON, Peter; SCOTT, John. Introduction. In: SCOTT, John; CARRINGTON, Peter (ed.). **The SAGE handbook of social network analysis**. London: SAGE, p. 1-8, 2011.

CHALK, Peter. **The maritime dimension of international security**: terrorismo, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008.

CHAPSOS, Ioannis. Is maritime security a traditional security challenge? In: MASYS, Anthony J. (ed.). **Exploring the security landscape**: non-traditional security challenges. Switzerland: Springer, 2016. p. 59-78.

COHEN, C. Desenvolvimento do mercado de drogas brasileiro em direção à África: mitos, evidências e questões teóricas. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 1, n.2, p. 1-12, 2019.

CONPORTOS. **Plano Nacional de Segurança Pública Portuária**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/seguranca-portuaria/planonacionalPNSPPjustiapontogov.pdf>> Acessado em 21/10/2020.

CONPORTOS. Resolução 52, de 20 de dezembro de 2018. Dispõe acerca da consolidação e atualização das Resoluções da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis - CONPORTOS, conforme normas do Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias - Código ISPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição 248, seção 2, página 172, publicado em 27/12/2018.

COSTA, Arthur Trindade M. Public security and policy networks in Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, p. 149-158, 2018.

COWEN, Deborah. Struggling with 'security': national security and labour in the ports. **Just Labour**, v. 10, p. 30-44, 2007.

COWEN, Deborah. **The deadly life of logistics**: mapping violence in global trade. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

CRESWELL, John. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3 ed. Thousand Oaks: Sage, 2009.

CROSSLEY, Nick. The social world of the network: combining qualitative and quantitative elements in social network analysis. **Sociologica**, v. 4, n. 1, p. 1-34, 2010.

DE BOECK, Arne; RENIERS, Genserik; COOLS, Marc; EASTON, Marleen; VAN DEN HERREWEGEN, Evelien. Optimizing security policies and practices in the port of Antwerp: actors' perceptions and recommendations. **International Journal of Safety and Security Engineering**, v. 4, n. 1, p. 38-53, 2014.

DE NOOY, Wouter; MRVAR, Andrej; BATAGELJ, Vladimir. **Exploratory social network analysis with Pajek**. New York: Cambridge University Press, 2005.

DIPHOORN, Tessa; GRASSIANI, Erella. Securitizing capital: a processual-relational approach to pluralized security. **Theoretical Criminology**, v. 20, n. 4, p. 430-445, 2016.

DUPONT, Benoit. Security in the age of networks. **Policing and Society**, v. 14, n. 1, p. 76-91, 2004.

DUPONT, Benoit. Delivering security through networks: surveying the relational landscape of security managers in an urban setting. **Crime, Law and Social Change**, v. 45, p. 165-184, 2006a.

DUPONT, Benoit. Power struggles in the field of security: implications for democratic transformation. In: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit (ed.). **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 86-110, 2006b.

ESKI, Yarin. 'Port of call': towards a criminology of port security. **Criminology & Criminal Justice**, v. 11, n. 5, p. 415-431, 2011.

ESKI, Yarin. **Policing, port security and crime control**: an ethnography of the port securityscape. New York: Routledge, 2016.

ESKI, Yarin; BUIJT, Romano. Dockers in drugs: policing the illegal drug trade and port employee corruption in the port of Rotterdam. **Policing**, v. 11, n. 4, p. 371-386, 2017.

FELTRAN, G. **Irmãos**: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FLORQUIN, N. The booming business: private security and small arms. In: LEBRUN, Emile; MCDONALD, G. (Coord.). **Small Arms Survey 2011**: states of security. Cambridge: Cambridge University Press, p. 101-133, 2011.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca; TELLES, Vera; ALLIS, Thiago. Apresentação: por uma teoria social *on the move*. **Tempo Social**, v. 30, n. 2, p. 1-16, 2018.

GARLAND, David. The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. **The British Journal of Criminology**, v. 36, n. 4, p. 445-471, 1996.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, p. 64-89, 2003.

GERMOND, Basil. The geopolitical dimension of maritime security. **Marine Policy**, v. 54, p.137-142, 2015.

GESPACHER; Nadia; DUPONT, Benoit. The nodal structure of international police cooperation: an exploration of transnational security networks. **Global Governance**, v. 13, n. 3, p. 347-364, 2007.

GOOLD, Benjamin; LOADER, Ian; THUMALA, Angélica. Consuming security? Tools for a sociology of security consumption. **Theoretical Criminology**, v. 14, n. 1, p. 3-30, 2010.

GRABOSKY, Peter. Foreword. In: BREWER, Russell. **Policing the waterfront**: networks, partnerships, and the governance of port security. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOLLEY, Cameron; SHEARING, Clifford. A nodal perspective of governance: advances in nodal governance thinking. In: DRAHOS, Peter (ed.). **Regulatory theory**: foundations and applications. Acton: Australian National University Press, p. 163-180, 2017.

HOLLSTEIN, Betina. Qualitative approaches. In: SCOTT, John; CARRINGTON, Peter (ed.). **The SAGE handbook of social network analysis**. London: SAGE, p. 404-416, 2011.

HOLLSTEIN, Betina. Mixed methods social networks research: an introduction. In: DOMÍNGUEZ, Silvia; HOLLSTEIN, Betina (ed.). **Mixed methods social networks research: design and applications**. New York: Cambridge University Press, p. 3-34, 2014.

HUEY, Laura. 'When it comes to violence in my place, I am the police!' Exploring the policing functions of service providers in Edinburgh's Cowgate and Grassmarket. **Policing and Society**, v. 18, n. 3, p. 207-224, 2008.

JOHNSTON, Les; SHEARING, Clifford. **Governing security: explorations in policing and justice**. London: Routledge, 2003.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. **British Journal of Criminology**, v. 42, n. 1, p. 129-146, 2002.

KEMPA, Michael; STENNING, Philip; 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.

KOSTAKOS, Panos; ANTONOPOULOS, Georgios. The 'good', the 'bad' and the 'Charlie': the business of cocaine smuggling in Greece. **Global Crime**, v. 11, n. 1, p. 34-57, 2010.

KRAHMANN, Elke. From state to non-state actors: the emergence of security governance. In: _____ (ed.). **New threats and new actors in international security**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 3-19.

KRAUSE, Joachim; BRUNS, Sebastian. Introduction: the changing face of twenty-first-century naval strategy and maritime security. In: _____; _____ (ed.). **Routledge handbook of naval strategy and security**. Abingdon: Routledge, p. 3-10, 2016.

LEVINSON, Marc. **The box: how the shipping container made the world smaller and the world economy bigger**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

LOADER, Ian. Policing and the social: questions for symbolic power. **The British Journal of Sociology**, v. 48, n. 1, p. 1-18, 1997a.

LOADER, Ian. Private security and the demand for protection in contemporary Britain. **Policing and Society**, v. 7, n. 3, p. 143-162, 1997b.

LOADER, Ian. Thinking normatively about private security. **Journal of Law and Society**, v. 24, n. 3, p. 377-394, 1997c.

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

LOADER, Ian; MULCAHY, Aogán. The power of legitimate naming: part I – chief constables as social commentators in post-war England. **The British Journal of Criminology**, v. 41, n. 1, p. 41-55, 2001a.

LOADER, Ian; MULCAHY, Aogán. The power of legitimate naming: part II – making sense of the elite police voice. **The British Journal of Criminology**, v. 41, n. 2, p. 252-265, 2001b.

LOADER, Ian; WALKER, Neil. Policing as a public good: reconstituting the connections between policing and the state. **Theoretical Criminology**, v. 5, n. 1, p. 9-35, 2001.

LOADER, Ian; WALKER, Neil. Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security. In: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit (ed.). **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 165-195, 2006.

LOADER, Ian; WALKER, Neil. **Civilizing security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LOADER, Ian; WHITE, Adam. How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation. **Regulation & Governance**, p. 1-19, 2015.

LOFTUS, Bethan. Border regimes and the sociology of policing. **Policing and Society**, v. 25, n. 1, p. 115-125, 2015.

LOPES, Cleber da Silva. O setor de segurança privada da região metropolitana de São Paulo: crescimento, dimensões e características. **Caderno CRH**, v. 26, n. 69, p. 599-617, 2013.

LOPES; Cleber da Silva; MORAES, Caio Cardoso de. Statutory regulation of the security industry under pressure: the Brazilian case. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, p. 1-17, 2019.

MANNING, Peter. The study of policing. **Police Quarterly**, v. 8, n. 1, p. 23-43, 2005.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARKS, Peter; VAN SLUIS, Arie; VERVOOREN, Andre; ZEER, Marielle. Improving policing in the port of Rotterdam, the Netherlands. In: TAYLOR, S. Caroline; TORPY, Daniel; DAS, Dilip (ed.). **Policing global movement: tourism, migration, human trafficking, and terrorism**. Boca Raton: CRC Press, p. 21-39, 2013.

MARSHALL, M. Sampling for qualitative research. **Family Practice**, v. 13, n. 6, p. 522-525, 1996.

MARQUES, Eduardo. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 157-161, 2007.

MARTIN, James. Informal security nodes and force capital. **Policing and Society**, v. 23, n. 2, p. 145-163, 2013.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA; LABORATÓRIO DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA. **Plano mestre do complexo portuário de Santos**. 2019. 3v. Disponível em:

MIZRUCHI, Mark. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 3, p. 72-86, 2006.

MUNIZ, J.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 437-447, 2010.

MUNIZ, J.; CARUSO, H.; FREITAS, F. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **BIB**, n. 84, p. 148-187, 2018.

MUSUMECI, L. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil**: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão n. 56, 1998.

NAIM, Moisés. **Ilícito**: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

NEWBURN, Tim. The commodification of policing: security networks in the late modern city. **Urban Studies**, v. 38, n. 5-6, p. 829-848, 2001.

NOORAIE, Reza; SALE, Joanna; MARIN, Alexandra; ROSS, Lori. Social network analysis: an example of fusion between quantitative and qualitative methods. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 14, n. 1, p. 110-124, 2020.

NØKLEBERG, Martin. Security governance – an empirical analysis of the Norwegian context. **Nordisk politiforskning**, v. 3, n. 1, p. 53-82, 2016.

NØKLEBERG, Martin. Research note: gaining access to security environments in Norway. **Translational Criminology**, p. 26-28, 2017.

NØKLEBERG, Martin. The public-private divide revisited: questioning the middle ground of hybridity in policing. **Policing and Society**, 2019.

NØKLEBERG, Martin. Examining the how of plural policing: moving from normative debate to empirical enquiry. **The British Journal of Criminology**, v. 60, n. 3, p. 681-702, 2020.

PAIXÃO, A. Segurança privada, direitos humanos e democracia: notas preliminares sobre novos dilemas políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, p. 131-141, 1991.

POULIOT, Vincent; MÉRAND, Frédéric. Bourdieu's concepts: political sociology in international relations. In: ADLER-NISSEN, Rebecca (ed.). **Bourdieu in international relations**: rethinking key concepts in IR. Abingdon: Routledge, 2013.

RAAB, J.; MILWARD, H. Dark networks as problems. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 4, p. 413-439, 2003.

SAVIANO, Roberto. **Gomorra**: a história real de um jornalista infiltrado na violenta máfia napolitana. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SCARPELLO, Fabio. Toward the political economy of plural policing: taking stock of a burgeoning literature. **International Studies Review**, p. 1-23, 2016.

SCIASCIA, Alban. Monitoring the border: Indonesian port security and the role of private actors. **Contemporary Southeast Asia**, v. 35, n. 2, p. 163-187, 2013.

SCOTT, John. **Social Network Analysis**. 2 ed. London: SAGE, 2000.

SERGI, A. Playing pac-man in Portville: policing the dilution and fragmentation of drug importations through major seaports. **European Journal of Criminology**, p. 1-18, 2020.

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

SHEARING, Clifford. Reflections on the refusal to acknowledge private governments. In: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit (ed.). **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 11-32, 2006.

SHEARING, Clifford; STENNING, Philip. Modern private security: its growth and implications. **Crime and Justice**, v. 3, p. 193-245, 1981.

SHEARING, Clifford; STENNING, Philip. Private security: implications for social control. **Social Problems**, v. 30, n. 5, p. 493-506, 1983.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Governing security for common goods. **International Journal of the Sociology of Law**, v. 31, n. 3, p. 205-225, 2003a.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'. **Journal of Law and Society**, v. 30, n. 3, p. 400-419, 2003b.

SMALL, Mario. How to conduct a mixed methods study: recent trends in a rapidly growing literature. **Annual Review of Sociology**, v. 37, n. 1, p. 57-86, 2011.

SPITZER, Steven; SCULL, Andrew. Privatization and capitalist development: the case of the private police. **Social Problems**, v. 25, n. 1, p. 18-29, 1977.

STENNING, Philip; SHEARING, Clifford. Corporate justice: some preliminar thoughts. **Australian & New Zealand Journal of Criminology**, v. 17, n. 2, p. 79-86, 1984.

STENNING, Philip. Powers and accountability of private police. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 8, p. 325-352, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**, adotada em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf Acessado em 02/11/2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Review of maritime transport 2018**. United Nations, 2018. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2018_en.pdf

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **The transatlantic cocaine market**. Research Paper, 2011. Disponível em:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World drug report 2019**. United Nations, 2019. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_4_STIMULANTS.pdf

WALKER, Neil. Defining core police tasks: the neglect of the symbolic dimension? **Policing and Society**, v. 6, n. 1, p. 53-71, 1996.

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 2 v.

WHELAN, Chad. **Networks and national security: dynamics, effectiveness and organisation**. London: Routledge, 2012.

WHELAN, Chad. Security networks and occupational culture: understanding culture within and between organisations. **Policing and Society**, v. 27, n. 2, 113-135, 2017.

WHELAN, Chad; DUPONT, Benoit. Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda. **Policing and Society**, v. 27, n. 6, p. 671-687, 2017.

WHITE, Adam. The new political economy of private security. **Theoretical Criminology**, v. 16, n. 1, p. 85-101, 2011.

WILLIS, Henry; ORTIZ, David. **Evaluating the security of the global containerized supply chain**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2004.

WORRALL, John. The routine activities of maritime piracy. **Security Journal**, v. 13, n. 4, p. 35-52, 2000.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANETIC, A. **A relação entre as polícias e a segurança privada nas práticas de prevenção e controle do crime: impactos na segurança pública e transformações contemporâneas no policiamento**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ZEDNER, Lucia. Policing before and after the police: the historical antecedents of contemporary crime control. **The British Journal of Criminology**, v. 46, n. 1, P. 78-96, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de Apresentação do Pesquisador



Prezado(a) Senhor(a):

Venho por meio desta carta apresentar o discente de mestrado Gabriel Antonio Cabeça Patriarca, aluno regularmente matriculado sob o número ____ no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Governança da Segurança (LEGS) da mesma universidade.

Sob minha orientação, Gabriel está desenvolvendo o projeto de pesquisa “Redes de governança da segurança: um estudo de caso sobre as redes organizacionais de controle do crime no Porto de Santos”, cujo objetivo é mapear a rede de parcerias e colaborações entre as organizações responsáveis pela segurança portuária. O projeto é parte das atividades do LEGS, grupo de pesquisa vinculado ao Departamento de Ciências Sociais e ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da UEL. O LEGS foi criado em 2014 com o objetivo de realizar estudos sobre o modo como a segurança é produzida nas sociedades contemporâneas e suas atividades e pesquisas podem ser acessadas no website <http://www.legsuel.org/>.

Coloco-me à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas sobre a pesquisa e/ou sobre o discente Gabriel Antonio Cabeça Patriarca.

Local, data

A handwritten signature in cursive script that reads "Cleber da Silva Lopes".

Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes
Prof. do Depto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UEL
Coordenador do LEGS/UEL – <http://www.legsuel.org/>
CV: <http://lattes.cnpq.br/3195611596157559>
E-mail: clopes@uel.br
Tel.: (43) 99911-9854

APÊNDICE B – Carta de Apresentação da Pesquisa e Solicitação de Entrevista



Prezado(a) Senhor(a):

Eu, Gabriel Antonio Cabeça Patriarca, portador do RG ___ e CPF ___, matriculado sob o número ___ no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina (UEL), venho por meio desta carta solicitar a concessão de uma entrevista para os fins estritamente acadêmicos da dissertação de mestrado “Redes de governança da segurança: um estudo de caso sobre as redes organizacionais de controle do crime no Porto de Santos”, que desenvolvo sob a orientação do Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UEL e do Laboratório de Estudos sobre Governança da Segurança (LEGS) da mesma universidade.

O objetivo da dissertação é mapear a rede de parcerias, colaborações e demais contatos formais e informais geralmente mantidos entre as organizações responsáveis direta ou indiretamente pela segurança no Porto de Santos. Esse mapeamento será realizado por meio de uma técnica conhecida como “Análise de Redes Sociais” (ARS) e o método para a coleta de dados consistirá em entrevistas presenciais seguindo um roteiro pré-estabelecido com uma lista de organizações e três questões norteadoras (Anexo). A identidade do entrevistado [e da empresa privada, quando for este o caso] será mantida em sigilo e não será revelada pelo estudo, assim como a identidade de outras pessoas ou empresas privadas citadas durante as entrevistas. Espera-se que a pesquisa traga dados capazes de mostrar como as organizações se relacionam para a construção da segurança dentro de um ambiente complexo como é o Porto de Santos. Os resultados da pesquisa serão disponibilizados aos entrevistados e organizações participantes e poderão ser apresentados e discutidos pelo pesquisador. Coloco-me à disposição para esclarecer eventuais dúvidas.

_____ Local, data _____.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Gabriel", is positioned above the printed name.

Gabriel Antonio Cabeça Patriarca
Mestrando no Programa de Pós-graduação em Sociologia da UEL
Pesquisador do LEGS/UEL – <http://www.legsuel.org/>
CV: <http://lattes.cnpq.br/9078693184295917>
E-mail: gabriel-patriarca@hotmail.com
Tel.: (43) 99914-0705

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista

- A) Durante o ano de 2019, com quais das organizações apresentadas na lista abaixo a [identidade da organização] geralmente manteve parcerias, colaborações e demais contatos formais ou informais em atividades relacionadas à segurança portuária?
- B) Quais atividades foram desenvolvidas por meio dos contatos mantidos com essas organizações?
- C) Quais são os principais motivos e propósitos dessas parcerias, colaborações e demais contatos?

Lista de organizações	
Principal	Conportos
	Cesportos
	Codesp / Guarda Portuária
	Receita Federal
	Polícia Federal
	Marinha do Brasil / Capitania dos Portos
	Terminais portuários (granéis, contêineres, veículos)
	Terminais retroportuários (REDEX, CLIAS)
	Empresas de segurança privada
	Organizações de segurança / Consultorias
	Modal marítimo (agentes marítimos, company security officer, ship security officer)
	Modal rodoviário (transportadoras, pátios reguladores)
	Modal ferroviário
	Customs and Border Protection - CSI e C-TPAT
United Nations Office on Drugs and Crime - CCP	
Complementar	IMO / OMA / ISO
	Órgão Gestor de Mão de Obra
	Sindicatos e Associações
	Guardas Cíveis Municipais (Santos e Guarujá) - Prefeituras
	Polícia Civil - Governo Estadual
	Polícia Militar - Governo Estadual
	Polícia Rodoviária Federal
	Aeronáutica
	Exército
	Outras polícias (estaduais ou estrangeiras)
	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)