



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

CAIO CARDOSO DE MORAES

**A ATUAÇÃO POLÍTICA DO SETOR DE SEGURANÇA
PRIVADA NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE O ESTATUTO DA SEGURANÇA
PRIVADA**

Londrina
2018

CAIO CARDOSO DE MORAES

**A ATUAÇÃO POLÍTICA DO SETOR DE SEGURANÇA
PRIVADA NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE O ESTATUTO DA SEGURANÇA
PRIVADA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes

Londrina
2018

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

Moraes, Caio Cardoso de.

A atuação política do setor de segurança privada no Brasil : um estudo sobre o Estatuto da Segurança Privada / Caio Cardoso de Moraes. - Londrina, 2018.
127 f.

Orientador: Cléber da Silva Lopes.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, , 2018.

Inclui bibliografia.

1. Lobby - Tese. 2. Representação de interesse - Tese. 3. Regulação da Segurança Privada - Tese. 4. Estatuto da Segurança Privada - Tese. I. Lopes, Cléber da Silva. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. . III. Título.

CAIO CARDOSO DE MORAES

**A ATUAÇÃO POLÍTICA DO SETOR DE SEGURANÇA PRIVADA NO
BRASIL:**

UM ESTUDO SOBRE O ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. André Zanetic
Universidade Federal da Grande Dourados -
UFGD

Prof. Dr. Marcello Fragano Baird
Escola Superior de Propaganda e Marketing -
ESPM

Londrina, 14 de dezembro de 2018.

A minha mãe, Renata.

AGRADECIMENTOS

Ingressar em um programa de pós-graduação sempre foi o meu principal objetivo acadêmico. A finalização do Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) significa a realização de um sonho.

Durante esse período, muitas pessoas e instituições contribuíram direta ou indiretamente para a concretização deste objetivo e é preciso agradecer-lhes.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos que me permitiu dedicar exclusivamente ao Mestrado e à dissertação. Este trabalho é resultado do investimento do Estado brasileiro na formação e incentivo à pesquisa e à Universidade. Espero ter honrado esse investimento.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UEL pela oportunidade de prosseguir a minha formação acadêmica. Foram anos de muito aprendizado. À secretaria de Pós-Graduação do CLCH e ao Departamento de Ciências Sociais por atenderem todas as minhas demandas enquanto discente.

Agradeço a todos os professores e professoras com quem tive a honra de conviver durante esse período de formação. Serei eternamente grato pelos conhecimentos compartilhados. Em especial, agradeço à professora Maria José de Rezende, à professora Raquel Kritsch e ao professor Fábio Lanza, que, além de serem excelentes professoras e professor, foram extremamente sensíveis e generosos comigo quando precisei. A minha admiração por vocês aumentou ainda mais.

Um agradecimento especial ao meu orientador, professor Cléber Lopes, um exímio professor, pesquisador e orientador. Serei eternamente grato pelos anos de orientação e aprendizado que remontam à graduação. A organização, a dedicação e a competência, reconhecidas não só por mim, servem de inspiração para os meus passos futuros.

Agradeço ao André Zanetic e ao Marcello Baird pela participação na banca de qualificação e defesa. Fiquei muito honrado em ter duas referências importantes do meu trabalho como membros da banca. Muito obrigado pelas contribuições.

Agradeço a todos os colegas do Laboratório de Estudos sobre a Governança da Segurança (LEGS) pelos comentários e contribuições direcionados ao meu trabalho.

Durante o trabalho de campo, contei com total colaboração dos meus interlocutores do setor de segurança privada. Ao tratar da construção do Estatuto da Segurança Privada, o setor se mostrou aberto e disposto a colaborar com minhas questões, o que revela a transparência da relação de representação de interesse por parte deles, além da abertura à pesquisa acadêmica. Agradeço ao Vagner Jorge, que, além de me conceder uma longa e esclarecedora conversa, disponibilizou a maior parte das fontes documentais utilizadas na pesquisa, que foram fundamentais para a conclusão da pesquisa. Agradecimentos ao SESVESP, especialmente ao João Palhuca, Ronaldo Pena, Felipe Vilarinho e Priscila Coelho, à Abrevis, na pessoa de José Jacobson; à FENAVIST, pela colaboração de Jeferson Nazário, Ana Queiroga e Cléria Santos; à Tatiana Diniz da ABSEG; à CNTV, especialmente José Boaventura, Cláudio Vigilante, Amaro Pereira e o deputado Chico Vigilante, pelas conversas esclarecedoras.

Também contei com a colaboração da Polícia Federal. Agradeço ao delegado Dr. Ricardo Sancovich, que prontamente atendeu à minha solicitação; ao Dr. Daniel Cavalcante; ao Dr. Paulo Lacerda pela longa e esclarecedora conversa e ao Dr. Adelar Anderle, pela inestimável contribuição durante a Exposec 2018. Também agradeço ao deputado Major Olímpio que me concedeu uma conversa durante o voo à Brasília.

Na minha ida à Capital do país, em plena Copa do Mundo, contei com a colaboração e companhia do amigo Pedro Lima que me hospedou no conforto de seu lar. A companhia e hospitalidade foram ótimas, muito obrigado! Também agradeço a colaboração da Isabella com as transcrições das entrevistas.

E nem só de trabalho vive o homem! Durante o período do mestrado, pude compartilhar muitos momentos alegradores com os amigos. Fernando, Letícia, Fábio, Líria, Thatá, Evelyn, Zé, Ana, Patriarca, Amanda, Anderson, Fabrício, Baruana, e John, a amizade de vocês é essencial, muito obrigado!

Nos momentos doces e amargos pude contar com a dedicação e companheirismo infinitos de Lininha. Colega de turma no mestrado, compartilhamos a dor e a delícia da pós-graduação. Sem a sua companhia, os desafios seriam ainda

mais difíceis. Muito obrigado por tudo! Também agradeço todo o apoio recebido de sua família.

Por fim, agradeço o apoio e incentivo incondicional recebido por minha amada família. Ao meu irmão Gui que também é colega de curso, agradeço pelas melhores conversas. Ao Otávio, irmão caçula, espero recompensar as ausências provocadas pelo mestrado. Um agradecimento especial à minha mãe, Renata, pelo amor mais puro e incondicional. Ao meu pai, Márcio, por todo apoio, incentivos e esforços empreendidos em nome de meus estudos. Muito obrigado, família.

MORAES, Caio Cardoso de. **A atuação política do setor de segurança privada no Brasil**: um estudo sobre o estatuto da segurança privada. 2018. 127 f. Dissertação (Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

A partir do final da década de 1980, o arranjo institucional brasileiro passa por grandes transformações que, por sua vez, modificaram a relação entre o Estado e a Sociedade. No entanto, existe uma lacuna na bibliografia sobre esses novos padrões de relacionamento entre setores sociais e o Estado. Este trabalho pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna por meio do estudo de um setor que ganhou robustez no Brasil na década de 1990: o setor de segurança privada. O objetivo principal da pesquisa é descrever e analisar os interesses e as estratégias de representação de interesses do setor de segurança privada na construção de uma nova política regulatória para o setor, o chamado Estatuto da Segurança Privada. Quais os interesses do setor de segurança privada na construção de uma nova política regulatória? Quais as estratégias de representação de interesse utilizadas pelo setor de segurança privada para pressionar a aprovação do Estatuto da Segurança Privada? Essas são as perguntas que a pesquisa busca responder. O trabalho parte da hipótese de que o setor de segurança privada no Brasil age para ampliar a regulação do Estado sobre o setor. Nos termos sugeridos por White (2011), esse interesse da segurança privada pela regulação do setor seria uma estratégia para aumentar a legitimidade do segmento enquanto agente provedor de segurança autorizado pelo Estado e, conseqüentemente, agregar valor aos seus serviços. O trabalho também parte da hipótese de que a atuação política no Executivo é uma das principais estratégias utilizadas pelo setor para a aprovação do Estatuto da Segurança Privada. Como os projetos oriundos do Executivo têm prioridade de tramitação no Legislativo, conforme demonstrado por Figueiredo e Limongi (2001), o setor de segurança privada busca pressionar que o Executivo encaminhe sua demanda, o que traria mais força e celeridade para a aprovação do projeto. Desde o início dos anos 2000, o setor brasileiro de segurança privada vem defendendo uma nova regulação para o segmento, o chamado Estatuto da Segurança Privada, pois considera o marco regulatório vigente atrasado em relação à realidade atual da segurança privada no país. Depois de quase duas décadas de discussão, negociação e pressão do setor, em 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou uma proposta que moderniza a regulação da segurança privada brasileira e enviou para a apreciação do Senado, onde se encontra parado na Mesa do Presidente da Casa desde 2017. A análise mostra que a demanda por uma nova política regulatória busca ampliar as atividades de segurança privada e combater a clandestinidade, um dos principais problemas enfrentados pelo setor brasileiro de segurança privada. Com isso, busca-se aumentar a legitimidade do segmento enquanto agente provedor de segurança e, conseqüentemente, contribuir com o seu crescimento.

Palavras-chave: *Lobby. Grupos de interesse. Representação de interesse. Segurança privada. Regulação da Segurança Privada. Estatuto da Segurança Privada.*

MORAES, Caio Cardoso de. **The political action of the private security sector in Brazil**: a study on the Private Security Statute. 127 p. Dissertacion (Social Science) – State University of Londrina, Londrina, 2018.

ABSTRACT

From the late 1980s, the institutional arrangement in Brazil underwent major transformations that changed the relationship between the State and Society. However, there is a gap in the literature on these new patterns of relationship between social sectors and the State. This work intends to contribute to fill this gap by studying a sector that gained robustness in Brazil in the 1990s: the private security sector. The main objective of the research is to describe and analyze the interests and strategies of representation of the private security sector's interests in the construction of a new regulatory policy for the sector, called the Private Security Statute. What are the interests of the private security sector in the construction of a new regulatory policy? What strategies of representation of interest are used by the private security sector to press for the approval of the Private Security Statute? These are the questions to be answered. One hypothesis is that the private security sector in Brazil acts in order to increase the regulation of the State over the sector. For White (2011), this private security interest in regulating the sector would be a strategy to increase the segment's legitimacy as a state-authorized security agent and thus add value to its services. The other hypothesis is that the political action in the Executive Power is one of the main strategies used by the sector for the approval of the Private Security Statute. Because the projects from the Executive have priority in the Legislative, as shown by Figueiredo and Limongi (2001), the private security sector seeks to pressure the Executive Power to direct its demand, which would bring more force and speed to approve the project. From the early 2000s, the Brazilian private security sector has been defending a new regulation for the segment, called the Private Security Statute, for it considers the current regulatory framework to be delayed in relation to the current reality of private security in the country. After nearly two decades of discussion, negotiation and sector pressure, in 2016, the Plenary of the Chamber of Deputies approved a proposal that modernized the regulation of Brazilian private security and sent it to the Senate, where it is standing at its President's Bureau since 2017. The analysis shows that the demand for a new regulatory policy seeks to expand private security activities and combat clandestinity, one of the main problems faced by the Brazilian private security sector. The aim is to increase the legitimacy of the segment as a security provider and, consequently, to contribute to its growth.

Keywords: Lobby. Interest groups. Representation of interest. Private security. Regulation of Private Security. Private Security Statute.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|-------------------|--|----|
| Quadro 1 - | Lista de entrevistados..... | 26 |
| Quadro 2 - | Justificativa para a alteração da legislação que regula a segurança privada no Brasil | 65 |
| Quadro 3 - | Janela de Oportunidade para a modernização da regulação da segurança privada no Brasil..... | 80 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|-------------------|--|
| Tabela 1 - | Órgãos do Estado e entidades da sociedade civil na evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)79 |
|-------------------|--|

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|--------------------|---|----|
| Gráfico 1 - | Evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012) | 78 |
|--------------------|---|----|

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ABCFAV | Associação Brasileira dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes |
| ABREVIS | Associação Brasileira de Empresas de Vigilância e Segurança |
| ABSEG | Associação Brasileira de Profissionais de Segurança |
| ABSO | Associação Brasileira dos Profissionais em Segurança Orgânica |
| ABTV | Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores |
| CAS | Comissão de Assuntos Sociais |
| CCASP | Comissão Consultiva para Assuntos de Segurança Privada |
| CGCSP | Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada |
| CNASP | Conselho Nacional de Segurança Privada |
| CNB | Confederação Nacional dos Bancários |
| CNTV | Confederação Nacional de Vigilantes & Prestadores de Serviços |
| CONTRAF | Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| CVs | Comissões de Vistoria |
| DAPEX | Divisão de Análise de Processos e Expedição de Documentos |
| DCSP | Divisão de Controle de Segurança Privada |
| DELESPs | Delegacias de Controle de Segurança |
| DPF | Departamento de Polícia Federal |
| ECT | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos |
| FEBRABAN | Federação Nacional das Associações de Bancos |
| FENAVIST | Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores |

| | |
|---------------|--|
| FETRAVESP | Federação dos Trabalhadores em Segurança e Vigilância Privada, Transporte de Valores, Similares e Afins do Estado de São Paulo |
| FIFA | Federação Internacional de Futebol |
| FUNAPOL | Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal |
| GESP | Gestão Eletrônica da Segurança Privada |
| IRB | Instituto de Resseguros do Brasil |
| MJ | Ministério da Justiça |
| PL | Projeto de Lei |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| PMDB | Partido Movimento Democrático Brasileiro |
| PR | Partido da República |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PT | Partidos dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| REDE | Rede Sustentabilidade |
| SD | Solidariedade |
| SDC | Substitutivo da Câmara dos Deputados |
| SESVESP | Sindicato das Empresas de Segurança Privada |
| SINDVALORESDF | Sindicato dos Empregados no Transporte de Valores nas bases de Valores e Similares do Distrito Federal |
| SNCC | Sistema Nacional de Crédito Cooperativo |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|----|
| | INTRODUÇÃO | 16 |
| 1 | ABORDAGEM TEÓRICA DO OBJETO | 22 |
| 1.1 | PLURALISMO E TEORIA DOS GRUPOS | 25 |
| 1.2 | MANCUR OLSON E A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA | 30 |
| 1.3 | TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA | 33 |
| 1.4 | INSTITUIÇÕES IMPORTAM: A CONTRIBUIÇÃO DO NEOINSTITUCIONALISMO | 36 |
| 1.5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 38 |
| 2 | A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES | 42 |
| 2.1 | O DECLÍNIO DO CORPORATIVISMO E A ASCENSÃO DO PLURALISMO E DO <i>LOBBYING</i> NO PÓS-1988..... | 42 |
| 2.2 | A REVITALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO COMO FOCO DOS INTERESSES ORGANIZADOS | 46 |
| 2.3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| 3 | SEGURANÇA PRIVADA: O DEBATE ACADÊMICO | 55 |
| 3.1 | A EXPANSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA..... | 56 |
| 3.2 | IMPLICAÇÕES TEÓRICAS DA EXPANSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA | 64 |
| 3.3 | ATORES E INTERESSES NA REGULAÇÃO DA SEGURANÇA PRIVADA NO BRASIL | 73 |
| 4 | A ATUAÇÃO POLÍTICA DO SETOR DE SEGURANÇA PRIVADA: UM ESTUDO SOBRE O ESTATUO DA SEGURANÇA PRIVADA | 79 |
| 4.1 | METODOLOGIA | 79 |
| 4.1.1 | Estudo de caso | 81 |
| 4.1.2 | <i>Process tracing</i> | 82 |
| 4.1.3 | Fontes de dados e técnicas de pesquisa | 84 |
| 4.2 | A TRAJETÓRIA DO ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA | 87 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 4.3 | AVALIAÇÃO DO ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA APROVADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS | 101 |
| 4.4 | A TRAMITAÇÃO DO ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA NO SENADO FEDERAL | 107 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 114 |
| | REFERÊNCIAS | 118 |
| | ANEXOS | 124 |
| ANEXO A - | Roteiro de Entrevista..... | 125 |

INTRODUÇÃO

A partir de 1985, com o processo de redemocratização e da promulgação da Constituição, em 1988, o arranjo institucional brasileiro passa por grandes transformações. Essas rápidas transformações institucionais modificaram a relação entre o Estado e a Sociedade, porém pouco se sabe acerca desses padrões, ou seja, sobre a atuação e as estratégias dos grupos de pressão frente ao novo arranjo institucional estabelecido em meados da década de 1990. Faltam dados empíricos tanto sobre as estratégias de representação de interesse de determinados setores, quanto sobre o padrão de atuação desses setores junto aos poderes Executivos e Legislativos (BOSCHI; DINIZ, 2000).

Este trabalho pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna por meio do estudo de um setor específico que cresceu enormemente a partir dos anos 90: o setor de segurança privada. A Lei 7.102/83, principal lei que regula o setor de segurança privada no Brasil, entende como segurança privada as empresas que prestam serviços de “vigilância patrimonial”, “transporte de valores”, “escolta armada” e “segurança pessoal privada”. Além desses serviços, também abarca as empresas que oferecem formação e qualificação de profissionais de segurança privada, conhecidos como “cursos de formação”, e a chamada “segurança orgânica”, “empresas e instituições autorizadas pelo Estado a empregar pessoal de quadro funcional próprio em atividades de vigilância patrimonial e transporte de valores” (LOPES, 2007, p. 56-7). Essas empresas surgiram oficialmente no País em 1969, por meio do Decreto-Lei nº. 1.034/69, que determinou que as instituições financeiras deveriam ser responsáveis pelo policiamento dentro de suas agências (LOPES, 2007). A partir de então, assistimos a um crescimento vertiginoso do setor de segurança privada no Brasil, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990. Segundo Lopes (2013), em 2011, havia no Brasil pelo menos um profissional regular de segurança privada para cada profissional de segurança pública. Esses números não incluem os seguranças irregulares ou informais, que se estima ser a maioria dos que atuam em segurança privada no Brasil.

Apesar do crescimento da segurança privada e de sua importância na sociedade, pouca atenção foi dada à sua atuação política. Os estudos focaram prioritariamente sobre o seu controle (ZANETIC, 2006; LOPES, 2007). Assim sendo, o objeto desta pesquisa são as estratégias de representação de interesses do setor

de segurança privada em relação à política regulatória que o Estado brasileiro exerce sobre o setor. Neste trabalho, o setor de segurança privada no Brasil é entendido enquanto ator político formado pelas entidades representativas de empresários e trabalhadores do setor¹ (LOPES, 2007).

Desde o início dos anos 2000, o setor brasileiro de segurança privada vem defendendo uma nova regulação para o segmento, o chamado Estatuto da Segurança Privada, pois considera o marco regulatório vigente atrasado em relação à realidade atual da segurança privada no país. Depois de quase duas décadas de discussão, negociação e pressão do setor de segurança privada, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou uma proposta que moderniza a regulação da segurança privada brasileira e enviou para a apreciação do Senado, onde encontra-se parado na Mesa do Presidente da Casa desde 2017. O estudo da atuação política do setor de segurança privada na construção do Estatuto da Segurança Privada é uma oportunidade ímpar para entender melhor como os grupos de interesse da segurança privada se relaciona com o Estado brasileiro na defesa de seus interesses.

O objetivo principal da pesquisa é descrever e analisar os interesses e as estratégias de representação de interesses do setor de segurança privada na construção de uma nova política regulatória para o setor, o chamado Estatuto da Segurança Privada. Especificamente, o trabalho pretende: a) identificar os interesses do setor de segurança privada na criação de uma nova política regulatória b) analisar as estratégias de representação de interesses do setor de segurança privada para aprovar o Estatuto da Segurança Privada. Assim, as perguntas que esta pesquisa pretende responder são: Quais os interesses do setor de segurança privada na construção de uma nova política regulatória? Quais as estratégias de representação de interesse utilizadas pelo setor de segurança privada para pressionar a aprovação do Estatuto da Segurança Privada? Para responder essas perguntas, é fundamental levar em consideração o arranjo institucional de representação de interesses no Brasil.

¹ As principais entidades representativas do setor de segurança privada no Brasil são: a Federação Nacional dos Sindicatos das Empresas de Vigilância, Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST); a Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores (ABTV); a Confederação Nacional de Vigilantes & Prestadores de Serviços (CNTV); a Associação Brasileira dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes (ABCFV); a Associação Brasileira de Empresas de Vigilância e Segurança (ABREVIS); a Federação dos Trabalhadores em Segurança e Vigilância Privada, Transporte de Valores, Similares e Afins do Estado de São Paulo (FETRAVES); a Associação Brasileira dos Profissionais em Segurança Orgânica (ABSO).

O modelo de representação de interesses se conforma de acordo com o contexto político e institucional de determinado período. No desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, a partir da década de 1930, implantou-se o corporativismo, um modelo de representação de interesses tutelado pelo Estado por meio das agências corporativas (DINIZ; BOSCHI, 1999). A partir da década de 1980, o processo de diversificação e complexidade social implode o modelo de articulação de interesses corporativista, dando início a um processo de flexibilização do modelo de intermediação de interesses e à ascensão de características pluralistas, ou seja, fim do monopólio da representação sindical e ascensão de organizações voluntárias. Assim sendo, passam a coexistir características corporativas e pluralistas. Portanto, o modelo de representação de interesses que se conforma no Brasil a partir da década de 1980 é o modelo híbrido (DINIZ; BOSCHI, 1999; SANTOS, 2007; SANTOS, 2011).

As características do modelo de representação de interesses conformam a atuação dos grupos de interesses organizados. Nos modelos corporativistas, o foco da atuação dos grupos de pressão é o poder executivo e as altas burocracias, enquanto, no modelo pluralista, o foco da atuação desses grupos são as arenas legislativas. No caso brasileiro, a partir de 1988, com a retomada do Congresso, fortalecem-se os partidos políticos e o Legislativo enquanto arena decisória importante para a vocalização dos interesses organizados. Todavia, como o Executivo mantém alguns instrumentos procedimentais importantes ao seu favor, como o poder de editar Medidas Provisórias e solicitar urgência dos Projetos de Leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), também se torna alvo das pressões dos interesses organizados. Dessa maneira, uma característica do modelo de representação híbrido brasileiro é a atuação dos grupos de pressão tanto nos poderes executivos quanto nos poderes legislativos.

Poucas pesquisas abordaram a representação de interesses do setor de segurança privada, especialmente no Brasil. Este trabalho parte da pesquisa de White (2010; 2011) sobre as articulações políticas do setor de segurança privada na Grã-Bretanha como ponto de referência para entender a atuação desse setor no Brasil. Segundo o autor, a partir do final do século XX, a segurança privada buscou representar seus interesses e pressionar as decisões políticas naquele país em favor de uma legislação regulatória para o setor. Ao contrário de outros setores econômicos que se queixam de excesso de regulação por parte do Estado, os empresários da segurança privada na Inglaterra buscavam a regulação estatal. O intuito era aumentar

a legitimidade da atuação das empresas regulares do setor de segurança privada dentro da esfera do policiamento, uma atividade tradicionalmente monopolizada pelo Estado e que despertava desconfiança na sociedade. Acreditava-se que a regulação estatal poderia diminuir essa desconfiança.

Sobre o caso brasileiro, Lopes (2007) sinaliza que a segurança privada também tem interesse na regulação do setor com o intuito de aumentar a legitimidade da atuação dos agentes privados provedores de segurança. Segundo o autor, a principal lei que regula o setor de segurança privada no Brasil, a Lei nº. 7.102/83, bem como a sua atualização em meados da década de 90, contou com a participação do setor de segurança privada através de *lobby*. Apesar dessas colocações, o tema é pouco desenvolvido pelo autor. O foco de sua análise recai basicamente sobre a atuação do setor junto ao regulador da segurança privada no Brasil: Ministério da Justiça/Polícia Federal. Mais especificamente, sua análise concentra-se na atuação do setor na Comissão Consultiva para Assuntos de Segurança Privada (CCASP), órgão do Ministério da Justiça criado em 1991 com a incumbência de “sugerir políticas para o setor e julgar processos punitivos instaurados pela Polícia Federal contra empresas de segurança” (LOPES, 2007, p. 105).

A partir dos estudos de White (2011) e Lopes (2007), o trabalho parte da hipótese de que o setor de segurança privada no Brasil age para ampliar a regulação do Estado sobre o setor. Nos termos sugeridos por White (2011), esse interesse da segurança privada pela regulação do setor seria uma estratégia para aumentar a legitimidade do segmento enquanto agente provedor de segurança autorizado pelo Estado e, conseqüentemente, agregar valor aos seus serviços.

O trabalho também parte da hipótese de que a atuação política no Executivo é uma das principais estratégias utilizadas pelo setor de segurança privada para a aprovação do Estatuto da Segurança Privada. Como os projetos oriundos do Executivo tem prioridade de tramitação no Legislativo, conforme demonstrado por Figueiredo e Limongi (2001), o setor de segurança privada busca pressionar para que o Executivo encaminhe sua demanda, o que traria mais força e celeridade para a aprovação do projeto.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro, revisamos as principais teorias da ciência política contemporânea que contribuem para os estudos sobre *lobby* e atuação política dos grupos de interesse, quais sejam, o pluralismo e a teoria dos grupos, a contribuição da escolha racional representada

por Mancur Olson e sua obra seminal *A lógica da ação coletiva*, a teoria da regulação econômica de George Stigler, também conhecida como teoria da captura e, por fim, a contribuição do neoinstitucionalismo.

No segundo capítulo, contemplamos a discussão acerca da representação de interesse no Brasil. Para tanto, apresentamos a trajetória do arranjo institucional brasileiro, isto é, a flexibilização do corporativismo e a ascensão do pluralismo a partir do processo de redemocratização do país. Essas transformações incentivam a organização da sociedade civil e do *lobby* no Brasil e, portanto, são centrais para esta pesquisa.

O terceiro capítulo se dedica ao debate acadêmico acerca do setor de segurança privada, especialmente sobre o crescimento do setor no Brasil e no mundo e as implicações teóricas dessas transformações com ênfase nos aspectos políticos. Ainda, descrevemos a trajetória da institucionalização da segurança privada no Brasil, destacando os atores e interesses na regulação do setor brasileiro a partir do que sabemos da literatura acadêmica.

No quarto capítulo, apresentamos a metodologia da pesquisa empírica e os resultados da análise sobre a atuação política do setor de segurança privada no Brasil na construção do Estatuto da Segurança Privada. O método utilizado para reconstruir a atuação política do setor durante a construção desse projeto, foi o *process tracing*, um método de pesquisa qualitativo que possibilita rastrear processos e testar hipóteses a partir de poucos ou um único caso.

Duas técnicas de pesquisa foram utilizadas: análise documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental se ateve às seguintes fontes: 1) Documentos elaborados pelo setor de segurança privada; 2) matérias jornalísticas; 3) Projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e/ou no Senado que tenham como objetivo reformular a Lei 7.102/83, principal norma que regula os serviços de segurança privada no Brasil. As entrevistas foram realizadas com os principais atores envolvidos na construção do Estatuto da Segurança Privada, selecionados intencionalmente e por meio da técnica da “bola de neve”. A análise dos documentos e das entrevistas foi feita por meio de Análise de Conteúdo implementada com auxílio do software *Atlas.ti*, um dos mais avançados para esse tipo de análise, otimizando-se o tempo e aumentando a confiabilidade da análise.

As considerações finais resumizam os principais pontos da pesquisa e indica uma promissora agenda de pesquisa sobre a atuação política do setor de segurança privada.

1 A ABORDAGEM TEÓRICA DO OBJETO

A possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar as decisões políticas é uma característica importante das democracias modernas. O *lobby* é uma das ferramentas da pressão política e nada mais é do que a defesa de interesses frente aos tomadores de decisões políticas. Embora faça parte do cotidiano da política em sociedades democráticas, a literatura brasileira deu relativamente pouca atenção a esse tema, especialmente em comparação com os EUA, onde o tema tem recebido maior atenção da academia (SANTOS et al, 2017).

A palavra *lobby* adquiriu uma conotação negativa, principalmente no Brasil, e muitas vezes é associada a trocas de favores, suborno, tráfico de influência e corrupção. Essa, porém é uma visão limitada e superficial de um tema que é bastante complexo e que demanda maior atenção das ciências sociais em geral, e da ciência política em particular. Somente por meio de pesquisas empíricas sistemáticas e embasadas em teorias sólidas é que se pode concluir quais os aspectos positivos e negativos dos grupos de interesse, de pressão e do *lobby* para o processo político de tomada de decisões, bem como os custos e benefícios para a democracia.

Este capítulo pretende ressaltar a contribuição de algumas das principais correntes teóricas da ciência política contemporânea sobre a capacidade e possibilidade da sociedade civil em se organizar e pressionar decisões políticas a seu favor, embasando teoricamente como se dá a organização de grupos de interesse e sua relação com o Estado e, na medida do possível, ressalta as contribuições diretas das teorias para o objeto desta pesquisa.

Antes de adentrar as contribuições das teorias, é necessário definir o que se entende por grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*. Lançamos mão do conceito de grupos de interesses de David Truman (2003), um dos principais precursores da Teoria dos Grupos – que será abordada em maior profundidade na seção seguinte. Segundo o autor, grupo de interesse é um grupo que busca defender os valores e interesses compartilhados pelo grupo.

No entanto, nem todos os interesses estão organizados em grupos. O autor também ressalta que nem todos os grupos de interesses são políticos, por exemplo, alguns grupos de famílias e religiosos. Um grupo de interesse político é aquele, que além de compartilhar os mesmos interesses, faz reivindicações por meio ou sobre as instituições governamentais (TRUMAN, 2003).

O foco deste trabalho está nos grupos de interesses políticos e que buscam competir com outros grupos de interesse a fim de influenciar decisões políticas a seu favor. Para tanto, esses grupos buscam exercer pressão nos processos decisórios. A pressão deve ser entendida como

a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão, é, portanto, não tanto, como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político (PASQUINO, 2007, p. 564).

Logo, o que transforma grupos de interesse em grupos de pressão é o seu engajamento no exercício da pressão.

Feitas as devidas diferenciações e conceituações acerca dos grupos de interesse e grupos de pressão, agora definiremos o *Lobby* e suas problemáticas. O termo tem origem na língua inglesa e significa antessala ou saguão e remete às atividades de indivíduos que buscavam influenciar decisões de políticos ou autoridades, em edifícios parlamentares, antes dos procedimentos de tomadas de decisão (MEYER-PFLUG, 2008; PASQUINO, 2007; OLIVEIRA, 2004).

No Brasil, o termo ganhou uma conotação negativa e, muitas vezes, é associado a trocas de favores, suborno, tráfico de influência e corrupção. Ao contrário do senso comum, a bibliografia acadêmica especializada entende o *lobby* como um instrumento democrático de representação de interesses. O *lobby* é uma atividade inerente e cotidiana da política, e nada mais é do que a defesa de interesse frente aos *decision-makers* feita por meio de representantes “profissionais”, os lobistas. O objetivo do *lobby*, portanto, é influenciar tomadas de decisões a fim de conformar políticas que beneficiem dado grupo de interesse.

É importante ressaltar a diferença entre o *lobby* e a pressão. Segundo Luigi Graziano (1997), fazer *lobby* não é apenas exercer pressão. A pressão é um processo contínuo e multifacetado para influenciar decisões, enquanto o *lobby* é o ataque direto aos tomadores de decisões, por meio de lobistas, profissionais portadores de conhecimento especializado em suas áreas de atuação, portanto é mais um instrumento para o exercício da pressão.

Assim sendo, o *lobby* é mais um tipo de mecanismo à disposição da sociedade civil para promover seus interesses, tais como as eleições regulares para o preenchimento dos cargos públicos dos poderes Legislativo e Executivo, plebiscitos, audiências e conferências públicas, etc (GOZETTO; MANCUSO, 2012). Dentre as contribuições positivas do *lobby*, estão: a) aproximar o resultado provisório das preferências dos interesses organizados; b) proporcionar aos interesses organizados a satisfação de “fazer parte do jogo”, mediante a defesa pública e aberta dos próprios pontos de vista, enriquecendo o debate sobre as questões públicas; c) incentivar a participação política (GOZETTO; MANCUSO, 2012).

Em uma pesquisa empírica realizada com representantes dos grupos de interesse representantes do empresariado, dos trabalhadores e do setor público, Santos et al (2017) descobriu, entre outras coisas, que a maioria dos entrevistados acredita que o *lobby* é produtivo para os interesses que eles representam. Fato que corrobora com os aspectos positivos do *lobby* elencados por Gozetto e Mancuso (2012).

Os principais problemas do *lobby* são o desequilíbrio entre os *lobbies* atuantes e a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados. Nessas circunstâncias, o interesse público e a democracia são colocados sob ameaça (GOZETTO; MANCUSO, 2012).

Nesse sentido, o debate sobre a institucionalização e regulamentação da atividade se impõe, pois tipifica o que é lícito ou ilícito, garante maior transparência na relação entre os grupos de interesse e o Estado, garante a responsabilização quando for irregular e contribui para que as decisões políticas sejam mais equilibradas. Ademais, a regulamentação da atividade constitui um mecanismo importante para o combate à corrupção. Apesar disso, o *lobby* no Brasil não é regulamentado, embora faça parte do cotidiano da política. Esse fato só reforça a necessidade de se debater e compreender melhor os aspectos positivos e negativos dessa atividade para a política. Nesse cenário, a produção acadêmica tem muito a contribuir, porém, poucas pesquisas abordaram essas questões, principalmente no Brasil.

Compreender como os setores específicos da sociedade brasileira se relacionam com o Estado por meio de pressões políticas é de suma importância para esclarecer como se dão os procedimentos de tomadas de decisão e a relação entre Estado e sociedade. A partir dessas pesquisas é que se pode afirmar os aspectos

positivos e negativos do *lobby*, quando as instituições são “capturadas” e por quais setores. Por meio do estudo empírico da relação do setor de segurança privada com o Estado, esta pesquisa pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna na bibliografia nacional.

Feitas as devidas conceituações e diferenciações sobre grupos de interesse, pressão e *lobby*, podemos avançar para a contribuição das teorias da ciência política contemporânea que abordam a relação entre os grupos de interesse e o Estado.

1.1 PLURALISMO E TEORIA DOS GRUPOS

O pluralismo é uma tradição do pensamento político que defende a difusão do poder na sociedade de modo que nenhum grupo específico concentre todo o poder em suas mãos. Essa corrente de pensamento ganhou muita força nos EUA e tornou-se uma das principais abordagens da democracia na ciência política norte-americana no século XX (GUNNEL, 1996).

O pluralismo norte-americano tem sua origem em *O Federalista*, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay. Com a Teoria dos Grupos de Arthur Bentley e David Truman, o pluralismo é mobilizado para explicar os resultados políticos e o processo decisório, mas é com Robert Dahl, o maior representante dessa corrente, que o pluralismo adquire maior robustez e densidade analítica. A contribuição de cada representante para o pluralismo será desenvolvida nesta seção.

Evitar a concentração do poder é uma das principais preocupações de *O Federalista*. Os autores partem do pressuposto de que todo aquele que detiver o poder em suas mãos tende a dele abusar, daí a necessidade de controlar os detentores de poder. Para tanto, os autores propõem duas soluções: 1) a divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e 2) a multiplicação das facções. Onde há concentração do poder, não há liberdade. Nesse sentido, os autores propõem a divisão dos poderes como um mecanismo de freios e contrapesos. As funções dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são divididas de modo que cada poder controle o outro, isto é, a limitação do poder é obtida através da contraposição de outro poder, o poder freando o poder (MADISON; HAMILTON; JAY, 1997).

A segunda solução para se evitar a concentração do poder é a multiplicação das facções, a principal inovação teórica de *O Federalista* e, também, a

gênese do pluralismo norte-americano. Entende-se por facção um grupo de cidadãos que, unidos, promovem seus interesses. Os malefícios de uma facção encontram-se na sua capacidade de tirania, ou seja, na capacidade de privação de um direito natural de outrem. Nesse sentido, haveria dois meios para remediar os seus malefícios: 1) pela remoção de suas causas; 2) pelo controle de seus efeitos. Quanto à remoção das causas, os autores de *O Federalista* elencam duas formas: pela destruição da liberdade, que é fator essencial à existência das facções; e igualando-se as opiniões, sentimentos e interesses. Todavia, suprimir a liberdade, que é fator essencial para a vida política, seria uma insensatez sem precedente. E, igualar opiniões, sentimentos e interesses seria impraticável, dada a diversidade de pensamento dos indivíduos. Segundo os autores, as causas da formação de facções residem na própria natureza humana e são a essência da política, portanto, não podem ser removidas. Assim, o remédio para os malefícios de facções não reside na eliminação de suas causas, mas sim no controle de seus efeitos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1997; LIMONGI, 2006).

Para controlar os efeitos de uma facção minoritária, o remédio é fornecido pelo princípio republicano, ou seja, por meio de votação, de modo que a maioria pode rejeitar as propostas indesejáveis de uma minoria. Para controlar os malefícios de uma facção formada por maioria e ainda garantir os direitos da minoria é que *O Federalista* propõe a multiplicação das facções, o que, por sua vez, multiplicaria os interesses conflitantes, de modo que nenhum interesse ou grupo teria acesso exclusivo ao poder. A preocupação dos autores em limitar os malefícios das facções através da multiplicação dos interesses conflitantes, evitando o controle exclusivo do poder, constitui uma importante contribuição dessa obra para a teoria pluralista. Apesar disso, Dahl (1989) ressalta que *O Federalista* ainda confere maior importância aos freios constitucionais para evitar a concentração do poder do que aos freios sociais, ou seja, uma ordem social plural.

A segunda corrente importante para o pensamento pluralista é a Teoria dos Grupos, cujos principais expoentes são Arthur Bentley e David Truman. Segundo os autores, as sociedades estão cada vez mais fragmentadas em grupos cujo estudo é essencial. A unidade de análise central dessa teoria são os grupos sociais, sendo assim, ela chama a atenção para a interação desses grupos entre si, bem como sua relação com o Estado (PASQUINO, 2007), ressaltando o papel dos grupos sociais para explicar o processo decisório e os resultados políticos.

Para Truman (2003), os grupos são formados por indivíduos que compartilham padrões de interações, ou seja, valores, visões de mundo, interesses, etc. Desse modo, nem todo grupo é um grupo de interesse político. Um grupo de interesse político é aquele que, além de compartilhar padrões de interação, faz reivindicações por meio ou sobre as instituições governamentais.

A Teoria dos Grupos entende as instituições do governo como centros de poder baseados em interesses. Os grupos de interesses procuram ter acesso a essas instituições com o intuito de influenciar as decisões a seu favor. Segundo Truman (2003), existem três fatores fundamentais que os grupos de interesse necessitam para ter sucesso em sua atuação política: 1) posição estratégica na sociedade; 2) fatores internos dos grupos; e 3) fatores relacionados às instituições governamentais.

O primeiro ponto diz respeito ao grau de *status* ou prestígio do grupo na sociedade, ou seja, a capacidade do grupo em organizar seus interesses, membros com conhecimento técnico, político e acesso ao governo. O segundo tem relação com o grau de organização do grupo, competências de lideranças e recursos em números e dinheiro. Por fim, o terceiro ponto engloba as características da estrutura operacional das instituições governamentais que serão alvo das ações dos grupos, como o Congresso ou os Ministérios. A natureza das atividades da instituição e suas normas estabelecem vantagens e desvantagens *a priori* (TRUMAN, 2003).

Para os teóricos dos grupos, a atividade governamental é resultado da atuação dos grupos de interesse. Essa concepção rendeu críticas à teoria por reduzir os resultados políticos às atuações desses grupos. Em relação a essas críticas, Truman (2003) responde dizendo que nem todos os interesses estão organizados em grupos. Esses interesses não organizados funcionam como grupos potenciais e participam do jogo político, pois as expectativas difundidas na sociedade e compartilhadas pelos indivíduos constroem o processo de tomada de decisão. Assim, os grupos potenciais também exercem pressão e conformam decisões. Desse modo, segundo Truman (2003), afirmar que a organização e a atuação de poderosos grupos de interesse constituem uma ameaça para o governo representativo é não levar em conta a existência e a importância de grupos potenciais e, portanto, uma concepção incompleta do processo político.

A Teoria dos Grupos chama a atenção para a organização e atuação dos grupos de interesse e a importância dos interesses latentes na sociedade para a

conformação de decisões políticas mais equilibradas, contribuindo, assim, com a teoria pluralista. Contribui também para os estudos sobre *lobby* e atuação política dos interesses organizados ao chamar atenção para o papel da atuação dos grupos de interesse para o processo decisório e o resultado político.

Como dito anteriormente, será com Robert Dahl, o maior representante do pluralismo (HIRST, 1996) e um dos maiores cientistas políticos norte-americano, que essa vertente ganhará maior robustez e densidade analítica. Na versão dahlsiana, o pluralismo torna-se uma teoria democrática e também uma teoria para se estudar a distribuição do poder nas comunidades políticas.

Em relação aos estudos sobre a distribuição do poder nas comunidades, Dahl travou um grande debate teórico e metodológico com os teóricos elitistas. Os precursores dessa teoria são Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Nos EUA, Wright Mills (1981) é o maior representante dessa corrente, com quem Robert Dahl irá debater diretamente. Para Mills (1981), mesmo em sociedades democratizadas como os EUA, os recursos-chave estão distribuídos de forma desigual, de modo que uma minoria detentora desses recursos conformaria uma elite dirigente que tem a capacidade de impor suas preferências aos demais. Para Dahl (1970), os argumentos elitistas estão ancorados em pressupostos inconsistentes. Primeiro porque a teoria não permite sua refutação por meio de verificação empírica, não sendo, assim, uma teoria científica. Segundo porque a existência de algum grau de desigualdade na distribuição dos recursos não é suficiente para conformar uma elite dirigente. Além disso, a constatação de que um grupo tem grande poder de influência não quer dizer que tenha influência em todas as áreas. Para comprovar a existência de uma elite dirigente é necessário que ela seja um grupo bem definido cujas preferências prevalecem regularmente (DAHL, 1970). Para Dahl (1970), a existência de uma elite dirigente nos EUA e em outras sociedades não foi satisfatoriamente comprovada pelos teóricos elitistas.

Como os teóricos elitistas não conseguiram comprovar a existência de uma elite dirigente, os pluralistas desenvolvem um desenho de pesquisa para verificar empiricamente a sua existência (POLSBY, 1960). Enquanto os elitistas buscavam comprovar a existência de uma elite dirigente a partir do método reputacional, ou seja, perguntando para os indivíduos quem governa a comunidade, os pluralistas utilizam o método decisional, ou seja, avaliam as decisões-chaves reais da comunidade de poder (BOBBIO, 1998). O método pluralista permitiria assim

responder melhor quem de fato governa, enquanto o método elitista permitiria afirmar, no máximo, quem as pessoas acham que governa.

O estudo empírico mais famoso sobre comunidade de poder é o estudo de caso de New Heaven, em que Dahl (2010) buscou verificar quem governa numa comunidade democrática na qual os recursos estão distribuídos desigualmente. Para tanto, foi selecionado para a análise o processo de tomada de decisão em três temas-chave, a saber: decisões sobre a política de educação pública, a política de reforma urbana e a nomeação dos candidatos ao governo local. A seleção dos temas é justificada pelo alto grau de conflito e de interesse envolvidos, de modo que diversos grupos buscam influenciar essas decisões. Assim, se os interesses de um grupo específico prevalecessem em todos esses temas-chave, poder-se-ia verificar a existência de uma elite dirigente (DAHL, 2010). O resultado da pesquisa mostra que os recursos de influência estão dispersos. Os recursos, mesmo que distribuídos de forma desigual, não estão concentrados. Logo, nenhum grupo domina todas as decisões-chaves, ou seja, não se verifica a existência de uma elite dirigente. Portanto, quem governa em uma sociedade plural? Para os pluralistas, ninguém em particular. Todos os indivíduos ou grupo social têm algum recurso de influência (DAHL, 2010).

Dahl também se destaca pela sua teoria poliárquica. Para o autor, “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p. 25). Portanto, o poder não pode estar concentrado. Assim sendo, a democratização é o processo de progressiva liberalização e inclusão, isto é, ampliação da competição e participação política (DAHL, 1997). Para o autor, a democracia é um tipo ideal, e os sistemas políticos reais que apresentam algum grau de democratização são chamados de poliarquia. O processo de democratização aumenta as oportunidades de participação e contestação, por consequência, aumenta a disputa entre os grupos sociais, provocando uma neutralização recíproca entre eles, ou seja, nenhum grupo teria acesso exclusivo ao poder. Portanto, o sucesso de uma democracia depende de uma ordem social plural (DAHL, 1997).

A teoria pluralista é ponto de partida para os estudos sobre grupos de interesse, pressão e *lobby*, pois chama a atenção para a fragmentação das sociedades e a formação de diferentes grupos sociais e interesses difundidos nas sociedades. Esses grupos competem entre si e se relacionam com as instituições do Estado a fim de influenciar as decisões a seu favor. Garantir a organização dos

interesses e a sua capacidade de reivindicação por meio de influência de decisões políticas é uma condição importante das democracias. Nesse sentido, essa corrente teórica ajuda a compreender a organização dos interesses e dos grupos e suas relações com o Estado que é um dos objetivos principais dos estudos sobre grupos de interesse, pressão e *lobby*. Nessa abordagem, portanto, garantir a possibilidade de os indivíduos se organizarem e pressionarem as decisões políticas é uma característica fundamental das democracias. Sendo o *lobby* uma forma de representação de interesse e de pressão política, a teoria pluralista confere caráter democrático a essa atividade.

1.2 MANCUR OLSON E A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA

A teoria da escolha racional é uma teoria que advém da economia e ganha espaços nas ciências sociais a partir da década de 40, tornando-se uma das principais abordagens da ciência política. A teoria parte do pressuposto do individualismo metodológico, ou seja, os indivíduos são a unidade básica de análise, portanto os fenômenos sociais devem ser explicados a partir da ação dos indivíduos. Essa abordagem não pretende explicar todas as ações dos indivíduos, apenas as ações racionais. As ações racionais são aquelas que buscam alcançar seus objetivos da maneira mais eficiente possível, sendo a racionalidade o meio para tal. Racionalidade é a correspondência ótima entre meios e fins (TSEBELIS, 1998).

A maior contribuição do enfoque da escolha racional para os estudos sobre grupos de interesse, pressão e *lobby* está na obra seminal de Mancur Olson, *A lógica da ação coletiva*, que é referência obrigatória para qualquer estudo sobre ação coletiva. O objeto de Olson (2015) é o comportamento de indivíduos racionais que formam um grupo. Segundo o autor, o principal objetivo dos grupos é promover os interesses comuns de seus membros, ou seja, produzir benefícios coletivos. Benefício coletivo é aquele benefício que, se for consumido por qualquer membro do grupo, não pode ser negado aos outros membros do mesmo grupo (OLSON, 2015). Portanto, se alguém do grupo se engajar no provimento do benefício coletivo, os outros membros não têm incentivo em arcar com os custos desse provimento, pois receberá sua parcela do benefício provido. Essas circunstâncias incentivam a carona (*free-ride*), isto é, a atitude de indivíduos racionais que, mesmo desejando a obtenção de

benefícios coletivos, não se dispõem a arcar com os custos de sua produção, pois outros indivíduos o farão.

Essa assimetria entre os membros de um grupo pode dar origem a um fenômeno que é inusitado: a exploração do grande pelo pequeno. “A exploração ocorre quando o membro grande assume uma parte do custo do provimento do bem coletivo que é proporcionalmente maior do que a parte que lhe cabe das vantagens proporcionadas por esse bem coletivo” (MANCUSO, 2003, p. 64). Assim, o membro menor tem menos incentivo para fornecer qualquer quantidade de bem coletivo do que o membro maior, pois sua parcela individual do benefício coletivo é menor que a do membro maior; e também porque a quantidade de benefício adquirida gratuitamente pela produção do maior membro é maior que a quantidade de benefício adquirido se o membro menor tivesse provido sozinho. Portanto, o membro menor não tem incentivo para custear a produção de um benefício coletivo. A argumentação de Olson (2015) vai na contramão da ideia difundida de que grupos de indivíduos com interesses comuns tentam promover esses interesses comuns. Segundo o autor, a menos que o grupo seja pequeno ou que haja coerção, os indivíduos racionais não se engajarão no provimento dos interesses comuns.

Em grupos pequenos, o benefício coletivo pode ser provido sem coerção, pois a parcela individual do benefício coletivo pode compensar o engajamento da sua provisão por um único membro, mesmo que tenha que arcar com os custos sozinho. Quanto maior o número de membros do grupo, menor será a chance de promover seus interesses comuns. Segundo Olson (2015), três fatores podem impedir que os grandes grupos promovam seus próprios interesses: 1) quanto maior o grupo, menor a fração individual do benefício coletivo; 2) quanto maior o grupo, menor a probabilidade de um membro sozinho ganhar o suficiente para arcar sozinho com os custos para prover o benefício coletivo; 3) quanto maior o número de membros, maior o custo de organização (OLSON, 2015). Na ausência de coerção ou incentivos seletivos, os grupos grandes normalmente não conseguirão prover seus interesses comuns.

Se os membros de grandes grupos não têm incentivo para prover benefício coletivo, como explicar o fato de alguns grupos grandes serem organizados? Para Olson (2015), o provimento de benefícios coletivos em grandes grupos é subproduto de sua organização, ou seja, “desempenham alguma outra função além da de fazer *lobby* por benefícios coletivos” (OLSON, 2015, p. 148). Em grandes

grupos, é necessário criar incentivos seletivos para que seus membros contribuam com a organização. Esses incentivos podem ser negativos ou positivos, ou seja, coerção, taxas e filiações compulsórias, ou benfeitorias seletivas que disponibilizem produtos ou serviços para os seus membros. Assim, seu poder político é subproduto de suas atividades não políticas.

A teoria de Olson (2015) contraria os argumentos do pluralismo de que a competição entre diversos grupos gera uma neutralização recíproca, pois, para o autor, os grupos pequenos têm maior capacidade de se organizar e promover os seus interesses, garantindo a eles um poder desproporcional em relação aos grupos grandes. Nessa esteira, a teoria propõe também uma explicação sobre o grande poder de influência dos empresários. Ao contrário dos marxistas, para Olson (2015) não é o poder econômico que garante poder de influência aos empresários, mas sim o tamanho do grupo. Segundo o autor, os empresários não formam um grupo grande e homogêneo, na verdade, cada setor empresarial se organiza de forma autônoma, em pequenos grupos, e por isso detêm grande capacidade de organização e influência. Certamente, se fosse um grupo grande, padeceria dos mesmos problemas de qualquer grupo grande. Nessa argumentação, explica também porque grandes grupos, como consumidores, classes sociais e etc., não conseguem promover seus interesses. A explicação é que os membros de grandes grupos não têm incentivo para se engajar no provimento de um bem coletivo. Em síntese, “somente quando os grupos são pequenos, ou quando são afortunados o bastante para terem uma fonte independente de incentivos seletivos, eles se organizarão ou agirão para atingir suas metas de grupo” (OLSON, 2015, p. 181).

A lógica da ação coletiva de Mancur Olson (2015) chama atenção para o comportamento de indivíduos racionais membros de grupos e explica a diferente capacidade de organização e promoção de interesses de grupos grandes e pequenos, portanto fornece grande contribuição teórica para os estudos sobre a atuação de grupos de interesse, pressão e *lobby*.

A teoria olsoniana contraria a ideia de que os indivíduos, membros de um mesmo, grupo buscam promover esses interesses. Para o autor, mesmo que os indivíduos se beneficiem com a promoção dos interesses grupais, eles não se engajarão no seu provimento, uma vez que seus ganhos individuais são menores que o custo de organização. Além disso, também não se interessam em custear o provimento do benefício coletivo uma vez que existe a possibilidade de outros

membros proverem esse benefício e, portanto, o membro adquiriria o benefício sem custos (OLSON, 2015).

A teoria de Olson também se destaca ao colocar o tamanho do grupo como fator principal para explicar o sucesso de organização e resultados políticos de grupos - contrariando as explicações marxistas e da teoria dos grupos -, conferindo, assim, maior capacidade de organização e pressão aos grupos menores do que aos grandes. Mesmo ao conferir maior capacidade organizativa aos grupos pequenos, a teoria do subproduto também propõe explicar a organização e ação coletiva de grupos grandes, sendo a organização política desses grupos subproduto de outros incentivos organizacionais. Ainda sobre os casos de grandes grupos que não são organizados, Olson (2015) diz ser o melhor exemplo para validar seu argumento, ou seja, grupos grandes não têm nenhum incentivo para promover seus interesses comuns.

A *Lógica da Ação Coletiva* de Mancur Olson (2015) propõe explicações para grupos organizados de diferentes tamanhos e para grupos não organizados. Por sua força explicativa, a obra de Olson se tornou referência obrigatória para os estudos sobre ação coletiva, além de se tornar uma das principais teorias da economia e da ciência política contemporânea. Elementos de sua teoria influenciaram outras correntes de pensamento e teorias. Esse é o caso da teoria econômica da regulação de George Stigler, apresentada na seção seguinte.

1.3 TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A teoria da regulação econômica, também conhecida como teoria da captura, surge com a publicação do artigo seminal de George Stigler intitulado *The Theory of Economic Regulation*, em 1971. A teoria de Stigler está em total oposição à teoria econômica dominante na época, a teoria do “interesse público”, que afirma que a intervenção do Estado na economia via regulação econômica busca corrigir falhas do mercado e, portanto, promover o bem-estar da sociedade (POSNER, 2004; PELTZMAN, 2004).

Stigler não foi o único a se contrapor a essa teoria. Autores marxistas já argumentavam que a regulação econômica não atendia ao interesse público, mas sim aos interesses da classe dominante, os capitalistas, que controlam não só a regulação, mas todas as instituições do Estado (POSNER, 2004). Porém, segundo Posner (2004), essa afirmação é errônea, pois parte significativa das regulações

atendem aos interesses de associações de pequenas empresas e indústrias, instituições sem fins lucrativos e até mesmo associações e sindicatos de trabalhadores.

Cientistas políticos da teoria dos grupos também preconizam a captura das decisões políticas como consequência da atuação política dos grupos de interesse. Apesar de mais sofisticada que a explicação marxista, para Posner (2004), a explicação dos cientistas políticos ainda é limitada e desprovida de teoria e, apesar de verificar a captura das decisões políticas pelos grupos de interesse, não consegue explicar como ou sob quais condições esses grupos fracassam ou têm êxito na obtenção de uma legislação.

A teoria econômica da regulação proposta por George Stigler é uma crítica mais consistente à teoria do interesse público e uma teoria mais refinada sobre o processo de captura de regulação (POSNER, 2004). Para o autor, o Estado concentra alguns poderes importantes em suas mãos, tais como o poder de proibir, confiscar ou disponibilizar dinheiro e, principalmente, o poder de coagir – poder que, segundo o autor, está disponível apenas ao Estado. Sendo assim, o Estado tem o poder de ajudar ou prejudicar, seletivamente, determinados setores econômicos. Desse modo, o Estado pode ser utilizado pelos setores sociais para beneficiar-se ou prejudicar seus concorrentes (STIGLER, 2004).

O principal objetivo da teoria da captura é explicar quem recebe os benefícios da regulação e quem arca com seu ônus. Deve-se entender por regulação econômica “todos os tipos de impostos e subsídios, bem como aos controles legislativo e administrativo explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outras facetas da atividade econômica” promovida pelo Estado (POSNER, 2004, p. 50). Para Stigler (2004), uma regulação pode ser adquirida por uma indústria ou pode ser imposta a ela. O argumento central do autor é que “em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício” (STIGLER, 2004, p. 23). Os casos em que a regulação é onerosa para o setor regulado são excepcionais. O processo de captura, portanto, é quando o setor regulado adquire uma regulação e impõe suas demandas ao órgão regulador.

Segundo Stigler (2004), existem quatro tipos de políticas regulatórias que uma indústria pode adquirir do Estado: 1) subsídios diretos em dinheiro; 2) controle sobre entrada de novos concorrentes; 3) regulação que afeta produtos substitutos e complementares (no exemplo do autor, os produtores de manteiga

desejam retardar a produção de margarina e estimular a produção de pão); 4) fixação de preço.

Recorrer a uma regulação é um processo complexo e as indústrias precisam levar em consideração os interesses de outras empresas – que também almejam regulação ou que serão afetados por ela – e os interesses dos políticos, que no limite são os que decidem sobre a legislação regulatória. Assim, no estudo da regulação é preciso levar em consideração o jogo de interesses. A indústria que busca uma regulação favorável necessita aproximar-se do revendedor de influência política apropriado: o partido político. O autor parte do pressuposto de que os indivíduos são racionais, e, portanto, maximizadores de seus próprios interesses. Assim, as indústrias e empresas buscam regulação a fim de aumentar sua lucratividade, e o partido político busca chegar e/ou se manter no poder. O partido político tem custos de operação e necessita de dinheiro para competir em eleições. Nesse jogo de interesse, “a indústria que procura regulação deve estar preparada para arcar com as duas coisas que um partido precisa: votos e recursos financeiros” (STIGLER, 2004, p. 36). Aquele que conseguir arcar com esses custos consegue aprovar uma regulação que seja favorável aos seus interesses. Na explicação da teoria da “captura”, a regulação econômica adquire um caráter distributivista, ou seja, é resultado da troca de votos e dinheiro entre políticos e setores específicos. Nessa versão, fica clara a oposição à teoria do interesse público, pois não é com o bem-estar da sociedade que a regulação está preocupada, mas sim com os interesses do próprio setor regulado. Essa é a razão pela qual a teoria econômica da regulação também é chamada de teoria da “captura”.

Uma crítica a essa abordagem é que seus pesquisadores buscaram corroborar hipóteses da teoria não por meio do estudo de casos escolhidos aleatoriamente, mas por meio de casos que corroboravam as suas hipóteses (POSNER, 2004). Além disso, Posner (2004) ressalta que não existem estudos de caso de mercados que falham na obtenção de regulação favorável, portanto, uma lacuna da teoria.

Apesar das críticas, a teoria da captura fornece importante arcabouço teórico para este estudo ao chamar atenção para o fato de que os setores econômicos buscam adquirir regulação em prol de seus benefícios. O estudo da atuação política do setor de segurança privada no Brasil em busca de alteração da Lei 7.102/83,

principal lei que regula as empresas e serviços de segurança privada no país, pode trazer contribuições empíricas importantes para a teoria econômica da regulação.

1.4 INSTITUIÇÕES IMPORTAM: A CONTRIBUIÇÃO DO NEOINSTITUCIONALISMO

As teorias apresentadas até aqui focam suas explicações sobre o processo de tomada de decisão política nos atores sociais. Os teóricos pluralistas, por exemplo, entendiam que as decisões políticas eram resultado da competição entre os grupos sociais que impunham seus interesses e influenciavam o processo decisório. A explicação do resultado das decisões políticas estava centrada na sociedade e nos grupos sociais e dava pouca ou nenhuma atenção ao papel do Estado e das instituições no processo decisório. Como resposta a esse vácuo deixado por essas teorias que centravam sua análise política nos grupos sociais, surge, na ciência política na década de 1980, uma corrente teórica que tem como foco o estudo do papel das instituições para os resultados políticos. Essa corrente ficou conhecida como neoinstitucionalismo, que se tornou uma das principais correntes teóricas da ciência política contemporânea (HALL; TAYLOR, 2003; PERES, 2008; LIMONGI, 1994; SKOCPOL, 1998).

O neoinstitucionalismo não constitui uma corrente teórica unificada (HALL; TAYLOR, 2003; LIMONGI, 1994, SKOCPOL, 1998), portanto não compartilha uma agenda de pesquisa específica. O que esses novos estudos compartilham é a ideia de que as instituições importam na determinação dos resultados políticos e sociais. Segundo Limongi (1994),

O que esta literatura sugere é que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Em última análise, estes constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento (LIMONGI, 1994, p. 8).

Esses estudos não ignoram a contribuição pluralista de que os grupos sociais competem entre si em busca de influenciar decisões políticas a seu favor, porém coloca maior peso analítico para o papel do Estado na conformação dos resultados políticos. Para o neoinstitucionalismo, as instituições estatais não só constroem as estratégias dos grupos, mas elas conformam os resultados políticos. Assim sendo, creditar os resultados políticos somente à competição dos grupos seria uma explicação incompleta do processo de tomada de decisão, pois não contempla o

papel das instituições, atividades e interesses do Estado. Assim sendo, essas novas pesquisas colocam o Estado de volta ao primeiro plano das investigações dos resultados políticos (SKOCPOL, 1998).

Segundo Theda Skocpol (1998), o Estado deve ser entendido enquanto estrutura e ator. A estrutura são as instituições, as regras do jogo, que induzem os interesses a se organizarem e atuarem de maneira específica. Ao definir as regras do jogo, as instituições definem também os resultados políticos, tornando-se uma variável importante para explicar esses resultados. Para os estudos sobre *lobby*, essa é uma questão extremamente relevante, pois as estratégias de atuação política são conformadas a partir da organização e dos procedimentos institucionais. Certamente um *lobby* no Executivo e nos Ministérios se organiza e reivindica benefícios diferentes de um *lobby* atuante no Legislativo. A organização da atuação e o conteúdo de sua reivindicação são conformadas pelas regras institucionais.

Para Skocpol (1998), o Estado – formado por políticos eleitos e burocratas – atua com certa autonomia em relação aos grupos sociais, portanto não é um mero implementador de demandas sociais. O Estado formula, propõe, implementa e avalia políticas públicas, de acordo com seus interesses, que entre outras coisas, envolve extrair mais renda da sociedade para financiar e ampliar o seu poder de influenciar e dirigir as relações sociais. Os interesses do Estado se relacionam e competem com os interesses dos grupos sociais. Esse jogo de interesses estatais e não estatais também é constrangido pelas regras institucionais, assim sendo, o Estado enquanto ator político não tem poderes ilimitados, e sua atuação também é constrangida e conformada pelas instituições.

Com o slogan “instituições importam”, os neoinstitucionalistas contribuem para a análise política ao colocar o Estado enquanto ator político com interesses próprios, independente dos grupos sociais e, principalmente, ao colocar as instituições como variável explicativa do processo político. As regras institucionais conformam o modo da atuação política dos interesses organizados, portanto elas que explicam os resultados políticos.

Estudos sobre grupos de interesse, pressão e *lobby* no limite estão se debruçando sobre a relação entre a sociedade e o Estado e precisam focar na organização e nos interesses da sociedade bem como na organização e no interesse do Estado. Portanto, para o neoinstitucionalismo, uma análise completa do processo

decisório deve levar em consideração a organização e os interesses dos grupos sociais, do Estado e as regras institucionais que definem as decisões políticas.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo buscou ressaltar a contribuição de algumas das principais correntes teóricas da ciência política contemporânea sobre a capacidade e a possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar decisões políticas a seu favor. Essa revisão fornece arcabouço teórico e analítico para a pesquisa empírica que este trabalho busca empreender, ou seja, o *lobby* da segurança privada no Brasil.

O ponto de partida teórico para os estudos sobre *lobby* é o pluralismo, corrente de pensamento que propõe a difusão do poder na sociedade de modo a evitar a concentração de poder. Sua gênese remete aos artigos de *O Federalista*. Ao propor a multiplicação das facções como uma das formas de se evitar a concentração do poder, essa obra contribui para a conformação do pluralismo norte-americano. A Teoria dos Grupos também postula que a competição entre os diversos grupos de interesse difundidos pela sociedade provoca uma neutralização recíproca entre eles, de modo que nenhum grupo controle todas as decisões políticas. Assim, a diversidade e a pluralidade de interesses levam à decisões políticas mais equilibradas. Na versão dahlsiana, o pluralismo torna-se uma teoria democrática. Para Dahl, o processo de democratização é o aumento das oportunidades de participação e contestação da sociedade civil na esfera política. Nesse sentido, garantir a possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar as decisões políticas é uma característica importante das democracias modernas.

O *lobby* é uma das ferramentas de representação de interesses políticos e nada mais é do que a defesa de interesses frente aos tomadores de decisões, portanto uma ferramenta de pressão política. Sendo assim, o *lobby* é mais um dos instrumentos democráticos de representação de interesse, tais como as eleições, os plebiscitos, audiências públicas etc. O *lobby* é a vocalização dos interesses de dado grupo aos tomadores de decisão.

A lógica da ação coletiva, obra seminal de Mancur Olson, também fornece preciosos subsídios teóricos para compreender a organização dos grupos sociais e a promoção de seus interesses. Para o autor, o principal objetivo dos grupos é promover benefícios coletivos. Benefício coletivo é, por definição, aquele benefício

que, se for consumido por algum membro do grupo, não pode ser negado aos demais membros. Nessas circunstâncias, membros de grupos não têm incentivos para promover os interesses comuns, uma vez que, se alguém o fizer, os outros receberão sua parcela do benefício provido mesmo sem ter arcado com os custos de sua produção. A argumentação de Olson (2015) vai na contramão de uma ideia bastante difundida de que membros de grupos promovem os interesses de grupos. Para o autor, grupos pequenos têm maior capacidade de organização e promoção de seus interesses em relação aos grupos grandes. Grupos grandes promovem seus interesses somente mediante coerção ou incentivos seletivos, assim, o provimento de benefícios em grupos grandes é subproduto de sua organização (OLSON, 2015).

A grande inovação teórica de Olson é colocar o tamanho do grupo como variável explicativa para o sucesso de organização e promoção dos interesses grupais. Ao contrário dos marxistas que acreditam ser o poder econômico dos capitalistas a chave explicativa para o sucesso dos capitalistas, para Olson (2015), os empresários e produtores têm maior sucesso na promoção de seus interesses do que consumidores, por exemplo, pois são grupos pequenos e autônomos. Se tentassem promover seus interesses enquanto uma classe única, capitalista, por exemplo, padeceria dos mesmos problemas de qualquer grupo grande. Nessa esteira, a argumentação de Olson (2015) também é oposta ao pluralismo, pois, para o autor, os grupos pequenos têm vantagens desproporcionais em relação aos grupos grandes, de modo que a competição entre eles é desequilibrada e, portanto, não provoca uma neutralização recíproca.

A argumentação de Olson é bastante consistente, não à toa, *A lógica da ação coletiva* tornou-se referência obrigatória para os estudos sobre atuação política de grupos e influenciou diversas teorias nas ciências sociais, é o caso da teoria da regulação econômica de George Stigler.

Ao contrário da teoria do interesse público que afirma que a regulação econômica busca corrigir falhas de mercado e atender ao interesse público, a teoria de Stigler afirma que, em regra, a regulação é perseguida e adquirida pela indústria para atender aos próprios interesses do setor regulado. Para tanto, os interessados em adquirir regulação favorável necessitam aproximar-se dos políticos – quem no limite toma as decisões políticas – e arcar com suas demandas. Aquele que conseguir oferecer o que os partidos e políticos desejam, consegue adquirir uma regulação favorável. Portanto, nessa abordagem, a regulação econômica apresenta um caráter

distributivista, isto é, é resultado da troca de interesses entre político e setor regulado. Dada essa capacidade do setor regulado de impor suas demandas em prol de regulação, a teoria de Stigler também é conhecida como teoria da captura.

Ao colocar a regulação econômica como perseguida pelo setor regulado e operada para o benefício do próprio setor, a teoria da captura fornece importantes *insights* sobre a atuação política do setor de segurança privada no Brasil, pois o setor vem buscando alterar a Lei 7.102/83, principal lei que regula o setor de segurança privada no Brasil, pelo menos desde o início dos anos 2000. Esse fato revela o interesse do setor em adquirir regulação favorável. Resta-nos saber os motivos e o sucesso da segurança privada no Brasil na aquisição de suas demandas. Esse é um dos objetivos desta pesquisa.

O foco das teorias apresentadas até aqui está no papel dos atores sociais para os resultados políticos. Essas teorias focavam sua explicação nos atores sociais e deram pouca ou nenhuma atenção para os interesses dos atores estatais ou das instituições para a conformação dos resultados políticos. O Estado aparece quase sempre como mero implementador das demandas sociais. Como resposta a esse vácuo deixado por essas teorias, surge na ciência política uma corrente teórica que tem como foco o estudo do papel das instituições para os resultados políticos, o neoinstitucionalismo. Essa corrente não ignora a ideia de que os grupos sociais buscam influenciar decisões políticas a seu favor, porém coloca maior peso analítico para o papel do Estado na conformação dos resultados políticos. Assim, considera os interesses do Estado – formados por burocratas e políticos eleitos – como sendo fundamentais para compreender os resultados políticos e o processo de tomada de decisão. Para essa perspectiva, os interesses e as estratégias de representação política dos atores sociais são dadas pelas regras do jogo, ou seja, as instituições, assim, são as regras institucionais que definem os resultados políticos. Dessa maneira, uma análise completa do processo de tomada de decisão política necessita levar em consideração tanto os interesses e estratégias de representação de interesses dos grupos sociais, como os interesses do Estado e as regras institucionais.

Nesse sentido, esta pesquisa necessita olhar para os interesses do setor de segurança privada no Brasil, políticos e burocratas envolvidos no processo de tomada de decisão que envolvem assuntos relacionados à segurança privada – o foco da pesquisa – e as regras institucionais.

Devido à importância das instituições para os resultados políticos, conforme ressaltado pelo neoinstitucionalismo, o capítulo a seguir se dedica a traçar a trajetória do arranjo institucional de representação de interesse no Brasil, variável extremamente relevante para compreender as estratégias de representação de interesse dos setores sociais no Brasil e subsidiar a pesquisa empírica.

2 A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Este capítulo pretende debater o contexto histórico, político e institucional que propiciou a organização de grupos e representação de interesses no Brasil, isto é, como que se deu a articulação Estado-sociedade em diferentes contextos, buscando evidenciar as especificidades da trajetória do sistema de representação de interesses no país.

Essa revisão é importante, pois ajuda a entender como o arranjo institucional influencia as estratégias de representação de interesse dos setores sociais junto ao Estado brasileiro, um dos objetivos da pesquisa para o caso do setor de segurança privada.

2.1 O DECLÍNIO DO CORPORATIVISMO E A ASCENSÃO DO PLURALISMO E DO *LOBBYING* NO PÓS-1988

Nosso ponto de partida é a década de 1930, momento de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, marcado pela transição do modelo agroexportador para a industrialização substitutiva de importações. Nesse contexto, a modalidade de articulação Estado-sociedade dominante no Brasil era a representação corporativa de interesses (DINIZ; BOSCHI, 1999).

O modelo corporativo de representação de interesses foi implantado no Brasil na década de 1930 durante a Era Vargas, fruto do processo de industrialização do país. Nesse modelo, a intermediação dos interesses é centrada no Estado por meio das agências corporativas (DINIZ; BOSCHI, 1999; BOSCHI; DINIZ, 2000; MANCUSO, 2007a; SANTOS, 2011; CARDOSO, 2015;). Além disso, apenas os sindicatos oficiais tinham o direito de representar os interesses no Estado. Assim, as principais características da estrutura sindical desse modelo são a unicidade sindical, filiação sindical voluntária, contribuição sindical compulsória e poder regulador do Ministério do Trabalho na intermediação de interesses. Isso quer dizer que os sindicatos faziam parte do aparato estatal e existiam oficialmente independente da vontade ou mobilização dos trabalhadores ou empresários que representava (CARDOSO, 2015).

Enquanto o desenvolvimento do capitalismo europeu teve por característica o modelo tripartite de negociação de interesses, formado por empresários, trabalhadores e agentes governamentais (DINIZ; BOSCHI, 1999), o desenvolvimento industrial estatista brasileiro era caracterizado por um corporativismo setorial e bipartite, isto é, os empresários tinham acessos privilegiados às arenas decisórias enquanto os trabalhadores ficavam à margem das negociações e das representações de interesses. O Executivo torna-se arena privilegiada dos interesses empresariais que tinham acesso direto às altas burocracias governamentais, representando conselhos e comissões em causa própria. A representação direta dos interesses empresariais na burocracia governamental era prática comum, mas essa mesma prática não alcançou os trabalhadores (SANTOS, 2011).

Essa prática de representação clientelista – privilégios do setor urbano-industrial em detrimento dos interesses trabalhistas – reforça a histórica desigualdade de acesso às instâncias decisórias, conformando um caráter excludente da articulação Estado-sociedade. Esse tipo de controle da participação política impede práticas políticas democráticas ao privilegiar e excluir determinados setores. Portanto, podemos caracterizar o modelo de representação de interesse brasileiro que emergiu a partir da década de 1930 como modelo corporativo-burocrático-elitista, cuja principal característica é a prática de representações setoriais e clientelistas (SANTOS, 2011).

O período conhecido como República Populista (1946-1964) é marcado pelo insulamento burocrático e pelo tecnocratismo. Segundo Edson Nunes (2003), nesse período, houve a criação de várias agências supostamente mais burocráticas, ou seja, técnicas, impessoais e universais, com o objetivo de suplantar a política clientelista e tornar o processo de tomada de decisões mais eficiente. De acordo com Amorin Neto (2006 apud SANTOS, 2011, p. 72), “essas agências, apelidadas de ‘bolsões de eficiência’, deram aos presidentes grande autonomia na formulação e implementação de políticas industriais e constituíram uma ponte direta entre o Executivo e os grupos de interesse beneficiados pela industrialização”.

Nesse contexto, o Legislativo é visto como uma ameaça à modernização, eficiência e racionalização da administração pública, sendo o Executivo e as altas agências governamentais o centro de ação das representações de interesses, sobretudo empresariais, que se tornam “parceiros” desse projeto de desenvolvimento (SANTOS, 2011).

Esse período, marcado pela expansão da industrialização e desenvolvimento, teve como uma das consequências, o crescimento do associativismo, ou seja, formas livres e plurais de organização de interesses fora da estrutura corporativa. Assim, fica evidente o padrão dual de representação de interesses que combina a representação corporativa com o associativismo extra-corporativo que se consolida após o período de redemocratização.

Em 1964, fruto de um golpe militar, inicia-se o período de Ditadura Militar no Brasil, momento muito marcado pela repressão e violência. No entanto, neste trabalho nos debruçaremos sobre o desenho institucional e a relação com a representação de interesses. A partir desse viés, Manoel Leonardo Santos (2011) diz que esse período é caracterizado por um processo de crescimento acelerado no campo econômico (surto desenvolvimentista) e por um retrocesso no campo político.

As organizações de interesses da sociedade civil e os movimentos sociais foram duramente reprimidos. Os partidos políticos não conseguiam se tornar canais de representação de interesses da sociedade, dada sua fraqueza e baixa institucionalização. Outra marca desse período é o fortalecimento da burocracia tecnocrática e do Poder Executivo, aumentando o poder de legislar desse poder. Dentre essas características, destaca-se o poder de decreto do Executivo, que obtinha aprovação definitiva caso o Legislativo não apreciasse seus projetos, a exclusividade do Executivo sobre matérias financeiras, além da tramitação mais céleres dos projetos de iniciativa do Governo (SANTOS, 2011, p. 74-5), o que contribui com o esvaziamento do Congresso Nacional.

As decisões políticas não passavam nem pelos Partidos nem pelo Parlamento e eram feitas diretamente entre as elites empresariais e as elites burocráticas, formando os chamados anéis burocráticos (CARDOSO, 1975). De acordo com Fernando Henrique Cardoso (1975), o Regime Militar buscou construir a sua legitimidade perante a sociedade civil a partir da eficiência do plano econômico. Assim, com o esvaziamento do Congresso e repressão dos movimentos sociais e dos partidos políticos, as agências burocráticas e a tecnocracia, responsáveis pela política econômica, emergem-se como as principais arenas decisórias do governo. Os gabinetes dessas burocracias passam a ser o principal canal de entrosamento entre os interesses públicos e privados.

Segundo o autor, as forças econômicas privadas de interesse do Regime, tais como os setores industrial exportadores, construção e engenharia,

capital multinacional ligado à indústria de transformação e o capital financeiro, foram incorporados ao plano econômico, beneficiando tais setores. Assim, a articulação das elites empresariais e industriais com o Estado não se tratava de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas de um mecanismo de cooptação dessas elites econômicas para integrarem as cúpulas decisórias (CARDOSO, 1975). Nesse sentido, a relação das elites econômicas com o Estado, por meio dos anéis burocráticos, não se trata da representação das corporações de classe, mas do cooptação de parte da sociedade civil cujos interesses eram os mesmos do Regime.

A partir da década de 1980, com a complexidade e diversificação da sociedade brasileira e com o esgotamento do regime autoritário põe-se fim à Ditadura Militar e ao modelo desenvolvimentista centrada no Estado que vigorou até então. Inicia-se o processo de abertura política, que contou com forte participação da sociedade civil na defesa das liberdades políticas e garantias sociais durante a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988 (ARAGÃO, 1994; SANTOS, 2011).

A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas no sistema de representação de interesses no Brasil, dentre eles, destacam-se

os mecanismos que, ao longo do período anterior, permitiram que o governo federal exercesse controle direto sobre o sistema corporativista, como a exigência de autorização prévia para a fundação de sindicatos, o poder de intervir nas eleições para postos de liderança e a faculdade de interferir no funcionamento cotidiano das entidades (MANCUSO, 2007a, p. 135).

Essas mudanças ampliaram a autonomia das entidades do sistema corporativo. No entanto, a Constituição ainda manteve dois elementos importantes do corporativismo, a unicidade sindical e a contribuição sindical. Segundo Mancuso (2007a, p. 135), “a manutenção destes dois institutos explica a sobrevivência da estrutura corporativista até os nossos dias”.

O processo de democratização incentivou a formação de uma “vigorosa sociedade civil organizada (...) que passou a se organizar em uma escala sem precedentes no Brasil” (SANTOS, 2011, p. 77). De acordo com Manoel Leonardo Santos (2011), as associações de classe e organizações não-governamentais “explodiram” por todo país.

Assim sendo, passam a coexistir formas antigas e novas de representações de interesses, isto é, passam a coexistir arranjos corporativos e pluralistas, conformando o padrão dual de representação. Portanto, o modelo de

representação de interesses característico do Brasil a partir da década de 1980 é o modelo híbrido (DINIZ; BOSCHI, 1999; BOSCHI; DINIZ, 2000; SANTOS, 2011).

Esse sistema híbrido é, portanto, o resultado do processo de reordenação política e econômica da sociedade e do estado. Um sistema de representação que combina organização corporativista com pluralismo de interesses, tudo isso mediado pelo clientelismo e pelas práticas *rentseeking* típicas da atuação do capital (SANTOS, 2011, p. 78).

Manoel Leonardo dos Santos (2011) nos alerta sobre a dificuldade de caracterizar o caso brasileiro como pluralista ou como corporativista. O autor elenca 3 características para classificar como corporativistas: 1) existência do imposto sindical obrigatório e a unicidade sindical; 2) organização centralizada que direciona e coordena as ações de grupos e membros; 3) grupos de pressão organizados e envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas.

Todavia, é difícil sustentar a ideia de centralização da representação de interesse visto que existe pelo menos duas grandes centrais sindicais (CUT e Força Sindical) e a descentralização da representação de interesses empresariais. Também é difícil de classificar o caso brasileiro como pluralista tendo em vista que uma das principais características desse modelo é a existência livre de múltiplos grupos de interesses particulares e afiliação voluntária, ou seja, separação entre grupos de interesse e governo. Esse também não é o caso brasileiro, dada a força das centrais sindicais e das agências classista de intermediação de interesse e da importância estatal nesses processos. Desta forma, o caso brasileiro é mais bem caracterizado como um modelo híbrido no qual há a convivência de traços corporativistas e pluralistas.

2.2 A REVITALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO COMO FOCO DOS INTERESSES ORGANIZADOS

A partir do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, aumentou vertiginosamente o número de grupos de interesses e organizações da sociedade civil e, conseqüentemente, a participação nas arenas decisórias. Desde a década de 30 até a década de 80, o Brasil passara pela Ditadura Vargas em 37, por um pequeno momento de regime não ditatorial, de 1946 a 1964 – marcado pelo insulamento burocrático e tecnocratismo – e pela Ditadura Militar em 64

até a década de 1980. Em todos esses períodos, o Legislativo foi marginalizado em relação ao Executivo no que se refere à arena representativa de interesses.

Com o desmantelamento da estrutura corporativa, a sociedade civil organizada passa a buscar novas arenas para representarem seus interesses. A promulgação da Constituição em 1988, revitaliza o Congresso Nacional como espaço para a disputa política, assim, o Legislativo passa a ter maior importância no processo político e a atrair a atenção dos grupos de interesse.

A retomada das atividades do Congresso, a partir da promulgação da Constituição de 1988, serviu como estímulo à contestação pública e à participação. O reflexo disso é o aumento no número de organizações e associações da sociedade civil que passaram a representar seus interesses junto a esse poder.

Em um levantamento de dados sobre a evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados entre os anos de 1983 a 2012, Santos (2014) confirma a revalorização do Legislativo como arena política relevante a partir da Constituição de 1988, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012).



Fonte: SANTOS, 2014, p. 14.

O gráfico mostra um crescimento significativo da atuação dos interesses organizados no Congresso Nacional. Os grupos cadastrados passam de

47 no primeiro biênio para 179 no último biênio considerado, o que confirma a revitalização do Congresso Nacional, que passa a ser palco das disputas e competição por influência dos grupos de interesse. Isso significa que cada vez mais um número maior de grupos de interesse atua sistematicamente no processo legislativo (SANTOS, 2014), fortalecendo a prática do *lobby* como ferramenta de pressão.

As demandas e estratégias dos grupos de interesse são conformadas pelo contexto político e institucional. O processo de redemocratização fortaleceu o Legislativo como uma arena importante de tomada de decisões, fortalecendo também o papel dos grupos de interesses organizados, dos movimentos sociais e dos partidos políticos. Tanto entidades corporativas e associações da sociedade civil quanto atores estatais passaram a representar seus interesses junto ao Poder Legislativo.

A tabela a seguir mostra a evolução de cadastro de órgãos estatais e entidades da sociedade civil junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, entre os anos de 1983 a 2012.

Tabela 1 – Órgãos do Estado e entidades da sociedade civil na evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)

| Órgãos e entidades | Biênio 1983-1984 (a) | Biênio 2011-2012 (b) | Incremento (b – a) | Maior valor da série |
|--|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Instituições financeiras | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Agências reguladoras | 0 | 7 | 7 | 8 |
| Ministérios | 12 | 26 | 14 | 26 |
| Tribunais | 0 | 5 | 5 | 13 |
| Órgãos de controle | 0 | 5 | 5 | 6 |
| Conselhos | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Secretarias ministeriais | 0 | 5 | 5 | 5 |
| Superintendências | 2 | 0 | -2 | 2 |
| Fundações e institutos | 1 | 5 | 4 | 5 |
| Departamentos | 0 | 2 | 2 | 3 |
| Governos subnacionais | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Procuradorias | 0 | 1 | 1 | 3 |
| Outros | 0 | 8 | 8 | 10 |
| Total Estado | 17 | 66 | 49 | - |
| Representação sindical | 11 | 43 | 32 | 46 |
| Associações livres | 5 | 43 | 38 | 56 |
| Representação profissional | 6 | 5 | -1 | 8 |
| Organizações não governamentais (ONGs) | 0 | 1 | 1 | 3 |
| Centrais sindicais | 0 | 2 | 2 | 4 |
| Outros | 4 | 5 | 1 | 5 |
| Total sociedade civil | 26 | 99 | 73 | - |
| Instituições financeiras | 2 | 3 | 1 | 5 |
| Grandes corporações | 1 | 8 | 7 | 10 |
| Outros | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Outros | 1 | 2 | 1 | 3 |
| Total outros | 4 | 14 | 10 | - |

Fonte: SANTOS, 2014, p. 19.

A tabela mostra o incremento na representação de órgãos do Estado e da sociedade civil junto à Câmara dos Deputados, o que reforça a ideia de que o Legislativo se tornou um espaço de competição e luta política onde os setores sociais buscam representar os seus interesses. Em relação aos órgãos e entidades representativas da sociedade civil, destaca-se o crescimento tanto das associações livres quanto das entidades sindicais. Apesar do incremento de associações livres ser mais intenso, também houve o incremento das entidades corporativas, que também passaram a representar os seus interesses nessa esfera, o que reforça a noção de hibridismo do sistema de representação de interesse e do padrão dual de representação dos setores sociais, tanto por meio de entidades sindicais do sistema corporativo, quanto por meio das associações livres extra-corporativas.

De acordo com Mancuso (2007b), a atuação política dos grupos de interesse na tentativa de influenciar os tomadores de decisão pode se concentrar em diferentes etapas do processo decisório. Uma das formas é a atuação na definição dos candidatos que assumirão os cargos no Executivo e Legislativo durante as eleições. Nessa etapa, os grupos podem defender candidatos alinhados com seus interesses ou apoiar a candidatura de indivíduos oriundos de suas próprias fileiras (MANCUSO, 2007b). O financiamento de campanhas eleitorais é uma forma dos grupos de interesse interferirem na escolha dos indivíduos que participam da produção legislativa. No entanto, o autor salienta que

No Brasil, as entidades de classe e as entidades sindicais são proibidas pela Lei nº 9504/97, art. 24, inciso VI, de fornecer contribuições de campanha para partidos políticos ou candidatos a cargos eletivos. Por essa razão, as contribuições de campanha são um instrumento disponível para os industriais individualmente ou por meio de suas empresas” (MANCUSO, 2007b, p. 85).

O financiamento de campanhas e seu impacto no resultado de eleições é uma agenda de pesquisa que vem crescendo no Brasil. Apesar de ser uma estratégia importante utilizada pelos grupos de interesse com intuito de influenciar decisões políticas a seu favor, esta pesquisa não se concentra nessa etapa do processo decisório.

A pesquisa se concentra no momento de produção legislativa após a definição dos participantes desse processo. De acordo com Mancuso (2007b), o momento da produção legislativa abrange diversos estágios:

as formulações das proposições analisadas pelo parlamento; a discussão no âmbito das comissões e/ou plenário da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional; a votação; e, dependendo do tipo de proposição, o pronunciamento do presidente da república sobre o texto aprovado, assim como a votação dos parlamentares sobre vetos eventualmente interpostos pelo presidente (MANCUSO, 2007b, p. 88).

A atuação política dos grupos de interesse pode ocorrer em quaisquer dessas etapas. Ainda, a atuação política pode se estender após o momento de produção legislativa, durante a fase de regulamentação das decisões legislativas. Segundo o autor, “a regulamentação usualmente é feita por meio dos atos, portarias, circulares, notas técnicas e outros mecanismos à disposição da burocracia do poder executivo federal para viabilizar a implementação de decisões legislativas” (MANCUSO, 2007b, p. 87).

Fica evidente que a atuação política dos grupos de interesse pode se concentrar em diferentes etapas do processo legislativo. Especificamente sobre a atuação política do setor de segurança privada na aprovação do Estatuto da Segurança Privada, esta pesquisa buscará identificar as ações do setor nessas diferentes etapas.

Para se compreender a atuação desses grupos também é preciso considerar que o processo decisório envolve a relação entre o Executivo e o Legislativo. Nesse sentido, Abranches (1988) traz importantes contribuições para compreendermos o dilema institucional brasileiro no contexto de redemocratização do país. Para o autor, a associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo conforma uma especificidade do arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo de coalizão.

Grosso modo, para governar, o partido do presidente necessita de uma base de apoio no Congresso para que suas demandas sejam aprovadas. Para tanto, negociam-se, por exemplo, cargos ministeriais junto aos membros dos partidos com representação no Congresso a fim de ter sua agenda aprovada no Legislativo. Essa negociação em busca de base de apoio pelo partido presidencial chama-se presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Contudo, ressalta o autor, qualquer instabilidade na coalizão pode colocar a governabilidade em risco.

Evidentemente que esse arranjo institucional favorece o Legislativo e os partidos políticos enquanto articuladores de interesses, colocando a arena legislativa no foco das atenções dos grupos de pressão. Nesse sentido, há, a partir de 1988, uma ascensão de características do modelo pluralista de representação de interesses. No entanto, para Figueiredo e Limongi (2001), o novo arranjo institucional mantém alguns instrumentos procedimentais em favor do poder de legislar do Executivo. O Regimento Interno da Câmara favorece as pautas e projetos oriundos do Executivo garantindo o poder de editar Medidas Provisórias e solicitar urgência dos Projetos de Leis. Dessa maneira, O Executivo dita o conteúdo e o *timing* do Legislativo, tornando-se o principal legislador “de jure e de fato” no Brasil. Dada essas características, os setores sociais também são induzidos a representarem seus interesses no Executivo, com intuito de garantir maior sucesso e celeridade na consecução de suas demandas.

No caso brasileiro, a partir de 1988, com a retomada do Congresso e num arranjo de presidencialismo de coalizão, fortalecem-se os partidos políticos e o

legislativo enquanto arena decisória importante para a vocalização dos interesses organizados. Todavia, como o Executivo mantém alguns instrumentos procedimentais importantes a seu favor, também se torna alvo das pressões dos interesses organizados.

Em uma pesquisa empírica recente sobre o *lobby* no Brasil, Santos et al (2017), corroboram com as afirmações dos autores supracitados, ou seja, de que o período de redemocratização brasileiro incentivou a participação política da sociedade civil organizada e do *lobbying* nas esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, esse cenário propiciou a valorização e profissionalização da atividade de *lobby* no Brasil.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante todo o capítulo, foi demonstrado como o modelo de representação de interesses se modifica de acordo com o contexto político e institucional de dado período. A partir da década de 1930 até meados da década de 1980, prevaleceram no Brasil características do arranjo institucional corporativo de representação de interesse, que começa a ser matizado com o processo de democratização, incorporando características do modelo pluralista ao modelo corporativo, tornando-se híbrido.

Em meados da década de 1980, parte da estrutura corporativa foi desmantelada, no entanto, foram mantidas a unicidade sindical e a contribuição sindical, que contribui com a sobrevivência das entidades corporativas até hoje. Nesse período, também observamos o crescimento das entidades representativas organizadas fora da estrutura sindical, conformando o padrão dual da representação de interesses dos setores sociais, tanto por meio das entidades sindicais quanto por meio das associações extra-corporativas.

Com a desconstrução da estrutura corporativa, a sociedade civil organizada passa a buscar novas arenas para representarem seus interesses. A promulgação da Constituição em 1988, revitaliza o Congresso Nacional como espaço para a disputa política, assim, o Legislativo passa a ter maior importância no processo político e a atrair a atenção dos grupos de interesse, inclusive das entidades do sistema corporativo.

O padrão dual de representação de interesse pode ser observado para o caso do setor de segurança privada brasileiro, que é formado tanto por entidades corporativas, como é o caso da FENAVIST e da CNTV, quanto por entidades extra-corporativas, como a ABREVIS, ABTV, ABCFAV, ABSEG entre outros. Esses dois modos de organização representativa convivem e se relacionam na defesa dos interesses do setor de segurança privada.

Além disso, é preciso destacar a força e importância da FENAVIST e da CNTV na defesa dos seus interesses em todas as instâncias. Especificamente sobre a construção do Estatuto da Segurança Privada, apesar de todas as entidades que formam o setor terem tido participação, as duas entidades corporativas foram protagonistas no processo de pressão junto aos tomadores de decisão durante o processo de produção Legislativa. Duas entidades que fazem parte do sistema corporativo e que se destacaram na representação de interesse no melhor estilo pluralista, o que reforça o hibridismo do sistema de representação de interesse no Brasil.

O processo de redemocratização que se inicia nos anos de 1985 fez com que o Brasil caminhasse rumo a uma sociedade pluralista, isto é, nos termos sugeridos por Dahl (1997), uma sociedade inclusiva e liberalizada. Isso pode ser observado pelo crescimento das entidades representativas da sociedade civil desde meados da década de 1980, com destaque para o intenso crescimento de associações livres, organizadas fora da estrutura corporativa.

Tanto entidades sindicais do modelo corporativo, quanto as associações livres extra corporativas, que cresceram sobremaneira a partir do processo de democratização, passaram a fazer *lobby* junto aos tomadores de decisão na defesa de seus interesses. Nesse sentido, o processo de democratização também incentivou a valorização e profissionalização da atividade de *lobby* no Brasil.

Entender a trajetória do arranjo institucional do modelo de representação de interesse no Brasil é de suma importância para os estudos sobre *lobby* e atuação política dos setores econômicos e sociais, pois as regras institucionais influenciam as estratégias de atuação política desses grupos e, portanto, influenciam os resultados políticos. Nesse sentido, além das características do modelo de representação de interesse, o arranjo do próprio sistema político influencia as estratégias de representação de interesse dos setores sociais. Assim, entender a

relação entre o Executivo e Legislativo é de suma importância para se compreender as estratégias da atuação política dos setores sociais na defesa de seus interesses.

Conforme ressaltado por Figueiredo e Limongi (2001), a Constituição de 1988 mantém alguns poderes procedimentais em favor do poder de legislar do Executivo, tais como o poder de editar Medidas Provisórias e solicitar urgência dos Projetos de Leis. Dada essas características, os setores sociais também são induzidos a representarem seus interesses no Executivo, com intuito de garantir maior sucesso e celeridade na consecução de suas demandas. Assim sendo, o trabalho parte da hipótese de que a atuação política no Executivo é uma das principais estratégias utilizadas pelo setor de segurança privada para a aprovação do Estatuto da Segurança Privada para garantir mais força e celeridade para a aprovação do projeto.

Como as instituições influenciam nos resultados políticos, conforme ressaltado pelo neoinstitucionalismo, este capítulo buscou descrever os principais elementos do arranjo institucional brasileiro que influencia as estratégias de representação de interesses dos setores sociais, com intuito de orientar a análise empírica acerca das estratégias de representação de interesse do setor de segurança privada na construção do Estatuto da Segurança Privada.

3 SEGURANÇA PRIVADA: O DEBATE ACADÊMICO

O crescimento da segurança privada é um fenômeno global. Em diversos países, o número de profissionais da segurança privada é maior do que o de profissionais de segurança pública. Um levantamento de dados sobre as dimensões da segurança privada no mundo, realizado por Florquin (2011), mostrou que, dos 70 países analisados pelo autor, em 31 o setor de segurança privada empregava mais profissionais do que as forças policiais públicas. Em termos absolutos, a soma do contingente de profissionais de segurança privada nesses 70 países era quase duas vezes maior do que a soma do número de policiais (FLORQUIN, 2011). O crescimento da segurança privada no Brasil também é um fato. Segundo Zanetic (2016), em 2014, o número de profissionais de segurança privada era maior do que o número de profissionais de segurança pública. Segundo a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), em 2013, havia 2.392 empresas regulares de segurança privada no Brasil, empregando cerca de 650.000 vigilantes, fora o pessoal administrativo. Enquanto isso, o número do contingente das forças públicas em 2014 era de cerca de 550.000 (ZANETIC, 2016). Isso significa que cada vez mais os cidadãos estão sendo vigiados por provedores privados de segurança.

Nos termos sugeridos por Clifford Shearing (2003), o crescimento da segurança privada no mundo representa uma “revolução silenciosa” na provisão de segurança e no policiamento. Em menos de cinco décadas, a segurança privada passou de relativo anonimato a um destaque global (WHITE, 2010). A provisão de segurança passou de um modelo monopolista, em que o Estado assumia a responsabilidade exclusiva do provimento de segurança, para um modelo plural em que os atores estatais e privados se tornam agentes importantes no provimento da segurança. Essa transformação na esfera do policiamento e da segurança vem sendo estudada especialmente pelo campo da criminologia anglo-saxã.

Embora a literatura de língua inglesa venha dando alguma atenção para o fenômeno da expansão da segurança privada e suas implicações, o tema ainda é pouco pesquisado, especialmente se comparado com pesquisas sobre o setor de segurança pública (WHITE, 2010; VAN STEDEN, 2007). Sendo assim, o fenômeno da expansão da segurança privada tornou-se um terreno fértil e ainda pouco explorado para discussões normativas e pesquisas empíricas, especialmente no Brasil. Segundo Adam White (2010), a maioria dos estudos sobre a expansão da

segurança privada no mundo focaram o aspecto econômico desse fenômeno, isto é, sobre as transformações na oferta e demanda que ajudam a explicar o crescimento da segurança privada. Nesse sentido, as implicações políticas do crescimento da segurança privada foram marginalizadas e praticamente inexploradas pelos pesquisadores. Existe uma lacuna na bibliografia especializada, especificamente sobre a representação de interesses e atuação política desse setor e sua relação com o Estado. Sendo assim, esta pesquisa pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna na bibliografia especializada ao estudar a atuação política do setor de segurança privada no Brasil.

O objetivo deste capítulo é revisar as principais explicações sobre o crescimento da segurança privada no mundo e as principais abordagens teóricas acerca da expansão desse setor, de modo a localizar, na bibliografia especializada, isto é, no campo da criminologia anglo-saxã, as contribuições para o estudo da atuação política e dos interesses desse setor que vem crescendo enormemente nas últimas décadas.

O capítulo está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, apresentaremos as principais explicações da bibliografia especializada quanto à expansão da segurança privada; na seção seguinte serão apresentadas as perspectivas teóricas que têm se destacado no estudo da segurança privada – a perspectiva do monopólio estatal, a da governança nodal e a do pluralismo ancorado – com o intuito de ressaltar suas contribuições para a compreensão da atuação política do setor de segurança privada; por fim, descreveremos a trajetória da institucionalização da segurança privada no Brasil com foco nos atores e nos interesses do setor na conformação da política regulatória, buscando com isso, apresentar, o debate acadêmico sobre os interesses políticos do setor de segurança privada.

3.1 A EXPANSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA

Devido ao seu crescimento, cada vez mais o setor de segurança privada tem participado na provisão de segurança nas sociedades contemporâneas. Por essa razão, os pesquisadores começaram a se interessar e a produzir pesquisas sobre sua ascensão, especialmente nos EUA, Canadá e Reino Unido, a partir da

década de 1970 (VAN STEDEN, 2007). Apesar do gradual aumento de pesquisas sobre o assunto, o tema ainda é pouco pesquisado.

Segundo Van Steden (2007), a bibliografia acadêmica especializada sobre a segurança privada sofre de três “pontos cegos”. Em primeiro lugar, há poucas pesquisas que tratam do crescimento de segurança privada e suas implicações em países que não são de língua inglesa. Em segundo lugar, existe uma carência de conceitos específicos sobre o tema. Por último, os debates teóricos têm sido dominados pela experiência norte-americana. Adam White (2010; 2011) também chama atenção para a lacuna na bibliografia especializada acerca dos aspectos políticos do crescimento da segurança privada. Segundo o autor, a narrativa econômica do crescimento da segurança privada, isto é, que trata das transformações na oferta e demanda que propiciaram o crescimento da segurança privada, tornou-se a maneira convencional para tratar o fenômeno. Apesar dessas explicações fornecerem subsídios importantes para a compreensão do crescimento da segurança privada, elas são incompletas e ignoram os aspectos políticos inerentes a esse fenômeno.

As explicações encontradas na bibliografia sobre a expansão da segurança privada podem ser agrupadas em seis fatores, seguindo a sugestão de Van Steden (2007): 1) Crescimento da criminalidade; 2) Crescimento de propriedades privadas de massa; 3) Racionalidades econômicas; 4) Política governamental para a participação do setor privado; 5) Força policial sobrecarregada; e 6) Profissionalização da segurança privada. Em grande medida, as explicações sobre o crescimento da segurança privada envolvem a mistura e a sobreposição desses fatores.

Segundo a primeira explicação, o crescimento da segurança privada estaria relacionado ao crescimento da criminalidade. De acordo com Ian Loader (1997), o medo do crime e a sensação de insegurança se tornaram características rotineiras na vida das pessoas. Muitas vezes, esses sentimentos de medo e insegurança são reflexo do crescimento das taxas de criminalidade ocorridas na maioria dos países industrializados (LOADER, 1997; VAN STEDEN, 2007; WHITE, 2010). Como salienta White (2010), ocorreu mudanças na metodologia de coleta de dados sobre crimes que contribuíram para ampliar esses dados, mas, mesmo assim, o crescimento das taxas de criminalidades é um fato. Esse aumento reflete-se nas emoções das pessoas, que se sentem cada vez mais ameaçadas, vulneráveis e inseguras. Esse cenário criou um aumento na demanda por segurança.

Loader (1997) argumenta que a polícia sozinha não teria condições de atender essa demanda, especialmente pelas restrições orçamentárias enfrentadas pelos órgãos públicos. Reconhecendo esses limites, inicia-se um processo de mudança de mentalidade em relação à solução da criminalidade. Surgem iniciativas para incentivar a própria sociedade civil a participar da resolução da criminalidade, retirando da polícia a responsabilidade exclusiva sobre a segurança. Nesse sentido, a sociedade civil passa a ser responsável pelo controle da criminalidade e é incentivada a tomar medidas para se proteger.

Nesse cenário de aumento das taxas de criminalidade e da sensação de insegurança, dos limites orçamentários da polícia pública e de uma sociedade civil encorajada a resolver esses problemas, os indivíduos recorreram aos serviços privados de segurança como uma das formas de atenderem suas demandas. Para Loader (1997), as empresas de segurança privada teriam interesses diretos no medo e na insegurança dos indivíduos, pois isso aumentaria a demanda por seus serviços e seus lucros. Para o autor, as empresas de segurança privada estimulariam o medo e a insegurança de modo a aumentar seus lucros. White (2010; 2011) não acredita que a promoção do medo e da insegurança é uma estratégia consciente das empresas de segurança, porém reconhece que tal insegurança está diretamente relacionada com a expansão do setor de segurança privada. De modo geral, esse é o argumento de como o crescimento da criminalidade e da sensação de insegurança explicam o crescimento do setor da segurança privada.

A segunda explicação para o crescimento do setor de segurança privada está relacionada a transformações no espaço urbano e ao surgimento do que a bibliografia especializada vem chamando de propriedades privadas de massa. Shearing e Stenning (1981) são os principais defensores desse argumento que se tornou uma das principais explicações para o crescimento da segurança privada. Segundo essa explicação, a partir do século XX, surgem novas formas de espaços coletivos chamados de espaços privados de massa ou espaços privados abertos ao público tais como: *shopping centers*, condomínios residenciais, bancos, clubes, boates etc (SHEARING; STENNING, 1981). Nos últimos anos, assistimos a um crescimento vertiginoso desse tipo de propriedade aberta ao público, porém gerenciada privadamente. Nesses espaços, os proprietários têm o direito legal de empregar provedores privados de segurança para controlar o acesso e defender sua

propriedade e assim o fazem. Assim, o crescimento da segurança privada estaria diretamente relacionado ao aparecimento e expansão desse tipo de espaço.

Essa explicação ganhou muita força dentro da bibliografia especializada, porém também foi alvo de críticas, especialmente por estar baseada na experiência norte-americana e, portanto, questiona-se sua capacidade explicativa em outros países e em outros contextos. Por exemplo, Brodeur (2010) argumenta que o crescimento das propriedades privadas de massa na Grã-Bretanha ocorreu após o crescimento da segurança privada e, portanto, não seria o único fator explicativo para o crescimento da segurança privada naquele país. Certamente o crescimento das propriedades privadas de massa interferem diretamente no aumento do setor de segurança privada, no entanto questiona-se a capacidade explicativa dessa variável em diferentes contextos.

A terceira explicação para o crescimento do setor de segurança privada está relacionada ao que Van Steden (2007) chamou de racionalidades econômicas. Segundo essa explicação, o crescimento da segurança privada está relacionado ao crescimento econômico, ou seja, quanto maior a riqueza, maior a oportunidade criminosa para roubar ou danificar propriedades. Assim, cria-se um incentivo para o investimento em serviços e equipamentos de redução de perdas e danos. Conseqüentemente, cria-se o que o autor denomina “incentivos externos” para o crescimento da segurança privada. As companhias de seguro também servem como incentivos externos para o crescimento da segurança privada, pois exigem ou dão descontos para que o contratante do seguro utilize equipamentos e serviços de segurança para efetivar a cobertura do seguro. Assim, ao incentivar as pessoas a utilizarem equipamentos e serviços de segurança, essas companhias funcionam como “incentivadores externos” e contribuem diretamente para o crescimento da segurança privada (LOADER, 1997; OCQUETEAU, 1997; VAN STEDEN, 2007).

Outro fator relacionado às racionalidades econômicas é o que Van Steden (2007) denomina “motivação intrínseca”. Segundo o autor, os proprietários empregam segurança privada em seus estabelecimentos como estratégia para atrair a clientela e aumentar o lucro, ou seja, os empresários buscam que seus clientes se sintam confortáveis e seguros em sua propriedade de modo que fiquem inclinados ao consumo. Portanto, a utilização da segurança privada não é necessariamente uma estratégia para reduzir a criminalidade, mas sim uma estratégia comercial para gerar lucro. Tal estratégia foi descrita por Shearing e Stenning (1985) em relação à provisão

da segurança na Disney. Segundo os autores, as estratégias de segurança nesse espaço buscam garantir a sensação de segurança de seus clientes, incentivando-os a permanecer por mais tempo no estabelecimento consumindo os produtos ali disponibilizados. Logo, a principal preocupação da segurança nesses espaços não é reduzir a criminalidade nem fazer justiça, mas intensificar o consumo e aumentar o lucro.

A quarta explicação para o crescimento da segurança privada é o que Van Steden (2007) chamou de “política governamental para a participação do setor privado”. Grosso modo, refere-se às chamadas políticas neoliberais de terceirização. Nesse sentido, existem dois grandes modelos de privatização: 1) *top-down* e; 2) *bottom-up*. O primeiro refere-se à diminuição e transferência de responsabilidade de prover segurança do Estado para a sociedade civil. O Estado abre mão de algumas responsabilidades “auxiliares” em relação ao provimento da segurança, por exemplo, a responsabilidade de prover segurança em estádios de futebol, segurança patrimonial de prédios públicos, aeroportos etc. O segundo modelo refere-se à incorporação de serviços privados de segurança pelo próprio setor público por meio, por exemplo, da contratação no mercado de serviços de gerenciamento e vigilância de repartições públicas.

No entanto, é importante ressaltar que essa tendência de transferência de responsabilidade da esfera pública para a privada - em outros termos, a privatização - no setor de segurança não aconteceu como em outros tipos de serviços públicos, por exemplo, eletricidade, telefone, transporte etc. O que se observa para o caso da segurança é uma diversificação e pluralização de agentes e agências policiais não estatais, e seria um contrassenso falar em privatização da segurança. Portanto, o processo seria mais bem explicado pelo termo pluralização dos agentes provedores de segurança do que pelo termo privatização da segurança.

A quinta explicação para o crescimento da segurança privada refere-se às limitações orçamentárias das forças policiais públicas. De acordo com essa explicação, a partir das décadas de 1970 e 1980, a maioria dos países democráticos enfrentou crises fiscais e orçamentárias, diminuindo os investimentos em serviços públicos. As forças policiais públicas não dispunham de recursos suficientes para atender à crescente demanda por segurança. Esse vácuo foi explorado pelos fornecedores privados de segurança. Portanto, a crise fiscal e a restrição orçamentária dela decorrente seriam os fatores explicativos para o crescimento da segurança

privada. No entanto, White (2011) observa que na Grã-Bretanha, embora o investimento estatal tenha diminuído em diversos serviços públicos, o investimento em policiamento público aumentou. Logo, a segurança privada não cresceu à medida que a segurança pública encolheu. Na verdade, houve um crescimento na demanda por segurança, como consequência, houve um aumento de investimento e de contingente tanto das forças policiais públicas quanto privadas.

Por fim, a sexta explicação para o crescimento da segurança privada refere-se à profissionalização do setor. Os serviços privados de segurança sempre geraram desconfiança na sociedade civil. As pessoas recrutadas para esses serviços eram retratadas como bêbados, velhos, mal educados, mal treinados e que tinham registros criminais. Em grande medida, esse era o perfil dos trabalhadores da segurança privada. Essa imagem negativa e de desconfiança sobre a segurança privada têm acompanhado o setor até os dias de hoje. Assim, as principais empresas privadas de segurança e associações representativas do setor têm investido cada vez mais esforços para tentar se distanciar dessa histórica imagem negativa com intuito de aumentar a confiança em seus serviços de modo a agregar valor aos produtos oferecidos (VAN STEDEN, 2007; OCQUETEAU, 1997).

Segundo Van Steden (2007), dois processos diferentes incentivaram a profissionalização do setor: 1) incentivos externos; 2) motivações intrínsecas. O primeiro processo refere-se às regulações estatais que exigem padrões mínimos de exigências e treinamentos para as empresas e funcionários da segurança privada. A regulação estatal induz a profissionalização do setor e conseqüentemente aumenta o padrão de qualidade dos serviços prestados. Ao contrário de outros setores que se queixam da regulação estatal, as maiores empresas e as associações representativas do setor de segurança privada demandam regulação. Segundo o autor, o intuito é retirar do mercado os prestadores de serviços com baixo padrão de qualidade e preços menores, que reforçam a imagem negativa do setor de segurança privada.

O segundo processo refere-se aos esforços do próprio setor em melhorar o seu pessoal para atender às exigências e demandas de mercado. Isto é, os próprios contratantes de serviços privados de segurança têm exigido padrões de qualidade mais elevados que tem se traduzido em trabalhadores mais treinados, por exemplo. O aumento no nível dos trabalhadores da segurança privada também está relacionado ao crescimento do uso de tecnologias e equipamentos de vigilância, como circuitos fechados de televigilância e outros equipamentos eletrônicos cuja operação

requer nível educacional e treinamento específico. Esses dois processos de profissionalização da segurança privada também são elencados pela bibliografia especializada como fatores que auxiliam a explicação do crescimento do setor de segurança privada.

Em conjunto, os seis fatores mencionados acima são as principais explicações presentes na bibliografia especializada para o crescimento da segurança privada. De modo geral, todas as explicações enfatizam aspectos econômicos relacionados a mudanças na oferta e procura por segurança que acabaram incentivando o crescimento do setor. Nesse sentido, a narrativa econômica sobre o crescimento da segurança privada tornou-se a narrativa convencional para tratar desse fenômeno. Apesar de fornecer subsídios importantes para a compreensão do crescimento da segurança privada, as narrativas pautadas nas variáveis descritas acima ignoraram aspectos políticos importantes que estão envolvidos nessa transformação. Assim, fornecem um quadro analítico e explicativo incompleto sobre a expansão desse setor (WHITE, 2010; 2011).

Para White (2010; 2011), embora nenhum Estado tenha exercido de fato o monopólio sobre a provisão de segurança – haja vista que provedores privados de segurança, como vigias, porteiros, guardas noturnos etc., sempre estiveram presentes no cotidiano das sociedades –, os Estados reivindicaram com relativo sucesso e legitimidade o monopólio sobre provisão de segurança. Nesse sentido, conformou-se a noção de que a segurança devia ser entregue exclusivamente pelo Estado. Qualquer ator ou instituição não estatal que estivessem envolvidos nessas atividades eram considerados uma ameaça ao ideal de provisão de segurança centrada no Estado. Sendo assim, os atores não estatais envolvidos na provisão de segurança desenvolveram diversas estratégias para aumentar sua legitimidade dentro da esfera do policiamento e da segurança.

Uma das estratégias, comum até os dias de hoje, é recrutar policiais e militares para a equipe de modo a incorporar atores com maior legitimidade para trabalhar em seu quadro de pessoal. Essa prática foi bastante comum nos EUA e na Grã-Bretanha (WHITE, 2010; 2011), e o mesmo tem ocorrido no Brasil. O objetivo dessa estratégia é diminuir a fronteira entre o policiamento público e o privado e capturar a legitimidade simbólica proveniente dos atores públicos responsáveis pela segurança (WHITE, 2011).

Outra estratégia utilizada pela segurança privada para aumentar sua legitimidade dentro da esfera do policiamento tem sido o uso de uniformes semelhantes aos uniformes da polícia pública. O uso de uniformes e fardas carregadas de simbologia constitui uma ferramenta simbólica (STENNING, 2000) importante para garantir a legitimidade desses atores perante a sociedade civil. Sendo assim, os agentes privados de segurança começaram a utilizar uniformes que imitavam as fardas dos policiais públicos de modo a capturar a legitimidade simbólica dos agentes públicos de segurança, criando a impressão de que eles são dotados da mesma legitimidade da polícia pública. White (2011) salienta que essa prática foi bastante restringida em diversos países, dentre eles a Grã-Bretanha, originando regulações rigorosas em relação aos uniformes dos agentes privados de segurança.

Uma terceira estratégia utilizada pelo setor de segurança privada para aumentar sua legitimidade tem sido a atuação política em favor de uma legislação regulatória para a segurança privada. Segundo Adam White (2010; 2011), o intuito dessa estratégia é garantir uma licença proveniente do Estado de modo a assegurar maior legitimidade às empresas privadas de segurança dentro da esfera de policiamento. No caso inglês, isso ocorreu por meio de um *lobby* que deu origem ao *Private Security Act 2001* (WHITE, 2010). Sobre o caso francês, Ocqueteau (1997) descreve situação semelhante, ou seja, o setor de segurança privada organizado buscou pressionar decisões políticas em favor de regulação estatal com intuito de aumentar a legitimidade desses serviços perante a sociedade civil naquele país desde a década de 80, nas primeiras convenções coletivas da segurança privada. Sobre o caso brasileiro, Lopes (2007) também sinaliza o interesse do setor brasileiro na regulação estatal desde a década de 80 com a criação da Lei 7.102/83, a principal lei que regula o setor de segurança privada no Brasil, bem como a sua atualização em meados da década de 90. Nesse sentido, para White (2010), a regulação estatal representa a estratégia de legitimação por excelência, pois implica num controle e liberação estatal dos serviços privados de segurança.

Fica evidente, assim, como o crescimento da segurança privada envolve aspectos econômicos e políticos, embora o último aspecto esteja subdesenvolvido dentro da bibliografia especializada sobre a segurança privada. Os empresários do setor de segurança privada não são apenas estrategistas econômicos maximizadores de lucro, mas são também estrategistas políticos, que representam seus interesses nessa esfera a fim de aumentar sua legitimidade dentro do campo do

policciamento para, conseqüentemente, ampliar seu mercado e agregar valor aos seus serviços (WHITE, 2010). Nesse sentido, os aspectos políticos que envolvem o crescimento da segurança privada são importantes para uma compreensão mais completa do fenômeno. Essa é a razão pela qual White (2010; 2011) busca desenvolver um quadro teórico e conceitual sobre a expansão da segurança privada que integre tanto os aspectos econômicos quanto os aspectos políticos do crescimento da segurança privada. Ao seguir esse caminho, o autor procura preencher a lacuna na bibliografia sobre os aspectos políticos desse fenômeno, isto é, busca valorizar a atuação do setor de segurança privada como um ator político que lança mão de estratégias de legitimação e age politicamente para obter regulação por parte do Estado.

Para explicitar esse quadro teórico integrado é necessário recorrer às principais abordagens e implicações teóricas sobre o crescimento da segurança privada encontrados na bibliografia especializada: o monopólio estatal, a governança nodal o pluralismo ancorado.

3.2 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS DA EXPANSÃO DA SEGURANÇA PRIVADA

O fenômeno do crescimento da segurança privada traz implicações não apenas empíricas, mas também teóricas. Existem pelo menos três grandes abordagens teóricas importantes sobre o papel do Estado na provisão de segurança e a expansão da segurança privada: o monopólio estatal, a governança nodal e o pluralismo ancorado. O objetivo da seção é apresentar os principais argumentos e contribuições teóricas das respectivas correntes para o presente estudo, de modo a operacionalizar conceitos e quadros teóricos que auxiliem no estudo empírico sobre a atuação política do setor de segurança privada no Brasil.

A ideia de que o Estado é o único ator responsável pelo provimento da segurança nos estados pode ser rastreada pelo menos desde o século XVII na obra clássica *O Leviatã*, de Thomas Hobbes, um dos principais autores da Teoria do Contrato Social. Nessa obra, o autor parte do pressuposto de que, no estado de natureza, os indivíduos são responsáveis por promover sua própria segurança. Sendo assim, forma-se uma multiplicidade de regimes privados de segurança, produzindo inevitáveis conflitos, caos e guerras. Para superar esse estado de violência constante, os indivíduos devem abrir mão do uso do poder e da força e entregá-la a uma única

instituição responsável por promover o bem de todos, o Leviatã, isto é, o Estado moderno. Para tanto, os indivíduos devem transferir o uso do poder e da força para o Leviatã por vontade própria, por meio de um contrato social:

um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que seria como se cada homem dissesse ao outro: desisto do direito de governar a mim mesmo e cedo-o a este homem, ou a esta assembleia de homens, dando-lhe autoridade para isso, com a condição de que desistas também de teu direito, autorizando, da mesma forma, todas as suas ações. Dessa forma, a multidão assim unida numa só pessoa passa a chamar-se Estado (HOBBS, 2009, p. 126).

É importante ressaltar que *O Leviatã* foi publicado em 1651. Nessa época, muitos estados europeus estavam se construindo e reivindicando o monopólio do uso da força e, em grande medida, inspirados por esse projeto de Estado compartilhado pelo pensamento político e social da época. No entanto, o monopólio da violência centrado no Estado estava longe de ser uma realidade. Segundo Adam White (2010), a provisão de segurança ainda era feita em grande medida por meio de formas privadas e informais de segurança. Mesmo sendo um trabalho de filosofia abstrata e não um modelo explicativo para o arranjo institucional da realidade, *O Leviatã* tratou de algo que se concretizou até meados do século XX, isto é, a centralidade do Estado na provisão de segurança.

Essa é uma característica fundamental da clássica definição de Estado de Max Weber. Para o autor, o elemento definidor deve ser o meio específico próprio ao Estado. Sendo assim, o Estado para Weber é aquela comunidade humana que reivindica com êxito o monopólio legítimo da violência dentro dos limites de determinado território (WEBER, 2004). Portanto, para o autor, o Estado é o único ator legítimo para exercer a coação física. Nesse sentido, os atores não estatais envolvidos em atividades de segurança são vistos com desconfiança e como ameaça a esse monopólio estatal.

Para White (2010), mesmo que desatualizado – tendo em vista o crescimento do setor de segurança privada no mundo em meados do século XX –, o modelo do monopólio estatal fornece preciosos subsídios teóricos sobre as normas políticas centradas no Estado que conformam as ações dos atores estatais e privados do setor de segurança hoje. Segundo o autor, a força desse argumento ao longo dos séculos, desde Hobbes até Weber, contribui para construir uma forma comum de como os cidadãos pensam a segurança, ou seja, uma atividade tipicamente estatal. Além disso, essa concepção ajuda a compreender por que as empresas privadas de

segurança buscam desenvolver relações próximas com o Estado, de modo a capturar sua legitimidade, um aspecto central da atuação política do setor de segurança privada.

Uma das primeiras e principais correntes teóricas a tratar da questão da segurança para além do monopólio estatal é o modelo conhecido na literatura especializada como governança nodal, cujos principais precursores são Clifford Shearing e Philip Stenning. Essa perspectiva teórica emerge inicialmente para dar conta das implicações decorrentes da expansão do setor de segurança privada em todo o mundo. Assim, é um dos primeiros esforços para teorizar sobre as transformações do setor de segurança, isto é, a pluralização dos agentes provedores desse serviço.

O modelo é construído a partir das pesquisas empíricas de Shearing e Stenning (1981) sobre a relação entre o crescimento das propriedades privadas de massa e do setor de segurança privada. Sendo assim, os fundamentos do modelo estão diretamente relacionados com os aspectos econômicos do crescimento da segurança privada, isto é, com as transformações na oferta e demanda dos serviços de segurança que levam ao crescimento do setor de segurança privada, especialmente comercial.

Para o modelo da governança nodal, é preciso distanciar-se da ideia de que os atores estatais tenham prevalência na provisão de segurança. A maioria dos atores responsáveis pela segurança são atores não estatais - comerciais ou comunitários. Os atores estatais são apenas mais um ator envolvido em uma rede de segurança mais ampla. Para avançar em relação ao modelo do monopólio, é preciso tratar os atores públicos e privados como atores interdependentes dentro da rede de segurança. Essa abordagem busca desenvolver um quadro teórico que enfatiza a relação entre os diversos atores envolvidos na provisão da segurança, portanto, está olhando para os “nós” entre esses atores, que podem ser estatais ou não estatais. Para tanto, é fundamental tratar cada “nó” como uma questão empiricamente aberta, sem nenhuma ênfase analítica ou normativa para os atores públicos ou privados (SHEARING; WOOD, 2003). Desse modo, os serviços de segurança podem ser oferecidos por agentes públicos e privados e para espaços públicos ou privados, gerando quatro combinações: 1) agentes públicos em espaços públicos; 2) agentes públicos em espaços privados; 3) agentes privados em espaços públicos e 4) agentes privados em espaços privados. Sendo assim, para os teóricos da governança nodal,

a rede de segurança é formada por atores públicos e privados que dependem um do outro na realização de seus serviços. Portanto, nenhum ator é capaz de exercer o monopólio sobre a segurança.

O modelo da governança nodal contribui teoricamente ao enfatizar o crescente papel dos atores privados dentro da esfera do policiamento e da segurança, auxiliando a compreensão das transformações na oferta e demanda da segurança e também a explicação de como os atores não estatais têm galgado cada vez mais espaço nessa esfera. Além disso, há um avanço ao tratar das negociações recíprocas entre os agentes públicos e privados dentro da rede de segurança.

Apesar disso, o modelo da governança nodal apresenta limites e foi alvo de críticas. Segundo Adam White (2010; 2011), o esforço teórico para se desvencilhar das abordagens centradas no Estado culminou no desaparecimento quase total das normas estatais que ainda estruturam o setor de segurança. Apesar de avançar em questões importantes das transformações econômicas que possibilitaram o crescimento dos atores privados de segurança, o modelo ignorou aspectos políticos essenciais que estão envolvidos nessa transformação. Especialmente para os estudos sobre a atuação política do setor de segurança privada, essa omissão é especialmente problemática, pois as normas políticas centradas no Estado são fundamentais para o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa. Embora diga que os atores estatais entram em negociações recíprocas uns com os outros, o modelo não avança muito mais nessa questão, deixando de fora aspectos importantes da relação do setor de segurança privada com o Estado (WHITE, 2010).

Ainda segundo White (2011), os teóricos da governança nodal justificam a razão pela qual os aspectos políticos não recebem prevalência em suas análises. Para eles, centrar a análise nas normas políticas significaria dar um passo atrás no sentido do modelo do monopólio estatal e, portanto, não seria suficiente para compreender o crescimento da importância dos atores não estatais na esfera do policiamento e da segurança. Dessa forma, o modelo foi projetado justamente para explicar as transformações da provisão da segurança numa era pós-monopólio estatal. No entanto, essa escolha teórica acaba por menosprezar o fato de que a segurança ainda hoje é conformada pelo legado do monopólio estatal, especialmente do ponto de vista de como os cidadãos entendem que a segurança deve ser entregue

e do papel das normas políticas centradas no Estado para o resultado de como os serviços de segurança se conformam.

Segundo Jones (2012), os teóricos da governança nodal subestimam a relevância do Estado nos dias atuais. Assim, Jones considera que o valor normativo e o novo paradigma teórico acerca dos atores não estatais na esfera do policiamento e da segurança está longe de ser uma realidade. Para o autor, o modelo normativo proposto pelos teóricos da governança nodal, em que prevalecem a lógica e os interesses dos atores não estatais e/ou comunitários na governança da segurança, é difícil de funcionar de modo eficiente sem produzir resultados catastróficos, tais como a violação dos direitos humanos, e sem que haja uma estrutura coletiva e institucional mais ampla. Ademais, Jones (2012) reitera que, mesmo em espaços governados pela lógica privada da segurança, os indivíduos, entendidos enquanto cidadãos de um Estado, podem recorrer às instituições estatais formais de policiamento e justiça para a regulação de conflitos possivelmente causados pelos atores não estatais de segurança. Dessa forma, mesmo que os teóricos da governança nodal coloquem o Estado num segundo plano, o papel do Estado ainda impera.

De modo a preencher esse vácuo deixado pelos teóricos da governança nodal, surge uma corrente teórica que busca trazer o Estado de volta ao primeiro plano das investigações sobre segurança e segurança privada, tal como ocorreu dentro da teoria política contemporânea com o aparecimento do neoinstitucionalismo a partir da década de 1970. Esse modelo ficou conhecido como pluralismo ancorado e busca conciliar teoricamente as transformações recentes dentro da esfera do policiamento e da segurança, ou seja, a pluralização dos agentes provedores desse serviço. No entanto, ao contrário da governança nodal, coloca as normas políticas centradas no Estado no centro da análise. Em oposição aos teóricos da governança nodal, o pluralismo ancorado adota um valor normativo centrado no Estado. Nessa perspectiva, o Estado é e deve ser o ator responsável por “ancorar” a pluralidade de atores de segurança no setor de segurança contemporâneo de acordo com o interesse público (WHITE, 2010; 2011).

A partir do pensamento político dos filósofos do contrato social, especialmente Hobbes, os teóricos do pluralismo ancorado argumentam que a construção do Estado moderno, em última instância, foi responsável por garantir a paz e a proteção da sociedade civil. Ao longo dos séculos, o Estado construiu com êxito o monopólio legítimo da violência. Nesse sentido, os atores estatais responsáveis pela

segurança adquiriram grande autoridade e legitimidade perante a sociedade civil no tocante à provisão da segurança. Por essa razão é que as forças policiais públicas gozam de alto nível de poder simbólico, autoridade e legitimidade na sociedade (WHITE, 2011). Em uma pesquisa de opinião, Lopes (2015; 2017) analisou a percepção dos indivíduos em relação à segurança pública e privada no Estado de São Paulo. O autor demonstra que a maioria dos entrevistados reconhece a importância dos atores públicos e privados de segurança, no entanto tendem a confiar mais na polícia pública e a desconfiar mais da segurança privada.

Para Ian Loader (1997), um dos principais representantes do pluralismo ancorado, a segurança é um valor humano construído e compartilhado socialmente, portanto, um bem público. Assim sendo, a noção de segurança privada seria um paradoxo. Na visão do autor, a desigualdade do poder de compra da segurança poderia gerar consequências sociais indesejáveis, pois aqueles que não tiverem condições econômicas para adquirir esse serviço sofrerão com a criminalidade mais do que aqueles que podem pagar por esse serviço. Nesse sentido, o crescimento da segurança privada provocaria o aprofundamento das desigualdades sociais e espaciais, pois pessoas e bairros mais pobres que não têm acesso à proteção privada arcarão com os custos da distribuição criminal, provocada pela compra de segurança privada em determinados locais. Para o autor, é preciso reforçar a ideia de que a segurança é um bem público e que deve estar disponível para todos os cidadãos dentro de determinada comunidade política.

Fica evidente, portanto, a centralidade estatal nessa corrente teórica, tanto do ponto de vista normativo, pois o Estado deveria continuar a ser o ator mais eficiente e moralmente justo na entrega desse serviço fundamental, como do ponto de vista empírico, pois as normas estatais ainda regulam os conflitos sociais e estão à disposição dos cidadãos como último recurso quando a governança privada da segurança falha nos países democráticos (JONES, 2012). Nesse sentido, os atores estatais são mais que um nó dentro das redes de segurança.

Assim como a governança nodal, o pluralismo ancorado reconhece as transformações na oferta e demanda que incentivaram o crescimento da segurança privada e da pluralização do setor de segurança. Além disso, a partir do modelo do monopólio estatal, reconhece a influência das normas políticas centradas no Estado que conformam as ações dos atores privados e estatais provedores de segurança (WHITE, 2010).

Especialmente nos estudos sobre a atuação política do setor de segurança privada, o modelo do pluralismo ancorado fornece importantes subsídios teóricos ao enfatizar a influência do contexto político e das normas estatais, mesmo com o crescimento da segurança privada. Além disso, ao rastrear a construção da legitimidade dos atores estatais dentro da esfera da segurança, desde Hobbes e a construção do Estado moderno, o pluralismo ancorado fornece subsídios teóricos que ajudam a compreender por que o setor de segurança privada investe tanta energia em estratégias de legitimação, como a incorporação de representantes do monopólio estatal em seu quadro de funcionários, as estratégias para capturar o poder simbólico dos atores públicos através do uso de uniformes e ferramentas parecidas com a da polícia pública, além da atuação política em favor de regulação estatal com o intuito de receber o aval estatal e, conseqüentemente, a legitimação para exercer suas responsabilidades (WHITE, 2010; 2011).

Apesar das contribuições teóricas do modelo do pluralismo ancorado para os estudos sobre a atuação política do setor de segurança privada, Adam White (2010; 2011) chama atenção para seus limites. Segundo o autor, o peso analítico dado aos atores estatais e às normas políticas centradas no Estado engessa a agência política do setor de segurança privada. Em outras palavras, o modelo restringe a agência política do setor de segurança privada em relação à agência dos atores estatais de modo que a segurança privada está destinada a perder em todas as negociações com os atores públicos. Assim como a governança nodal restringe os aspectos políticos em favor dos aspectos econômicos e sociais da segurança privada, o modelo do pluralismo ancorado restringe a agência política da segurança privada em favor do Estado. Para White (2010; 2011), é preciso desenvolver um quadro teórico e analítico mais equilibrado em relação à agência desses atores para estudar as negociações políticas entre o setor e o Estado, ou seja, é preciso construir um quadro teórico e analítico em que tanto os atores da segurança privada quanto os atores estatais sejam dotados de agência.

A partir das contribuições das três principais correntes teóricas acerca da segurança e da segurança privada encontradas na bibliografia especializada, Adam White (2010; 2011) busca desenvolver um quadro teórico e analítico mais equilibrado para o estudo da atuação política do setor de segurança privada. Para o autor, é preciso romper com a noção dicotômica entre política e mercado e, buscar desenvolver um quadro integrado que comporte os elementos políticos e econômicos

que envolvem a atuação política desse setor. A esse novo quadro analítico o autor intitula “economia política da segurança privada”.

Esse novo modelo parte do pressuposto de que existem normas políticas centradas no Estado que conformam o modo como a segurança deve ser entregue e, conseqüentemente, influencia na conformação das ações e estratégias dos atores públicos e privados. Dessa forma, o modelo do monopólio estatal fornece importantes subsídios teóricos acerca da construção do Estado moderno e da reivindicação do monopólio legítimo da violência por parte do Estado. Ao longo dos anos, essa concepção da legitimidade do Estado sobre os assuntos de segurança se cristalizou na consciência coletiva dos indivíduos. Segundo White (2010), entretanto, é o modelo do pluralismo ancorado que auxilia na compreensão de como essas normas e expectativas impactam as ações e estratégias dos atores públicos e privados da segurança. Como os atores públicos já estão legitimados por essa norma, eles buscam ampliar essa concepção e restringir e deslegitimar os atores privados que, por sua vez, buscam capturar a legitimidade dos atores estatais dentro da esfera da segurança.

O modelo também supõe que as transformações na oferta e demanda no setor de segurança impactam as ações e estratégias de atores públicos e privados da segurança. É nesse sentido que o autor recorre às contribuições da governança nodal, principalmente acerca das transformações econômicas e sociais no pós-guerra que permitiu a ascensão e a importância dos atores privados dentro da esfera de policiamento.

Como consequência, o autor desenvolve mais duas suposições: que os atores estatais têm um grau significativo de agência política em suas interações com o setor de segurança privada e que os atores de segurança privada têm um grau significativo de agência política em suas negociações com o Estado.

A partir desse novo modelo, White (2010;2011) busca integrar as contribuições das principais correntes teóricas da bibliografia especializada sobre a pluralização da segurança. O modelo de White (2010; 2011) avança em relação aos anteriores ao enfatizar a autonomia e a agência, tanto dos atores estatais quanto dos atores privados. Além disso, busca superar a dicotomia entre política e economia. Para o autor, as transformações econômicas que possibilitaram o crescimento da segurança privada envolvem questões políticas fundamentais, assim como as normas políticas afetam os negócios da segurança privada. Nesse sentido, os empresários do

setor de segurança privada também são vistos como estrategistas políticos. Suas estratégias e atuação política buscam aumentar sua legitimidade dentro da esfera do policiamento, um aspecto essencialmente político, afim de agregar valor aos seus serviços, um aspecto essencialmente econômico.

É importante ressaltar que a maioria dos estudos sobre segurança privada não abordou os interesses e a atuação política desse setor. Adam White (2010; 2011) é uma referência solitária nessa agenda de pesquisa. Assim, apesar de avançar na construção de um quadro teórico e analítico sobre a atuação política desse setor a partir do referencial da bibliografia especializada sobre a pluralização da segurança, o seu quadro ainda padece de limitações. Logo, o referencial teórico da ciência política contemporânea apresentado no primeiro capítulo tem importância fundamental para o estudo da atuação política de qualquer setor, inclusive da segurança privada. Sendo assim, apesar de o modelo de White (2010; 2011) reconhecer a importância das normas políticas centradas no Estado para as ações dos atores privados e estatais, ele não avança muito mais nessa questão. Assim, as contribuições do neoinstitucionalismo ajudam a preencher essa lacuna teórica e analítica deixada pela bibliografia especializada sobre a segurança privada. Ademais, o esforço teórico de White para garantir agência política e autonomia para os atores privados e estatais também é mais bem desenvolvido pelo neoinstitucionalismo.

Embora os autores especializados em segurança privada sinalizem o interesse e a atuação política do setor de segurança privada na política regulatória, eles não avançam para além da identificação desse fato. A teoria da regulação econômica representa então, uma corrente teórica mais sofisticada acerca dos interesses dos setores econômicos na política regulatória, um aspecto central para esta agenda de pesquisa.

Já que a bibliografia especializada sinaliza o interesse da segurança privada na política regulatória, é preciso aprofundar essas questões. A seção seguinte busca esclarecer qual tipo de política regulatória interessa ao setor brasileiro a partir do que já sabemos da bibliografia acadêmica. Para tanto, busca descrever a trajetória da institucionalização da segurança privada no Brasil, com ênfase no jogo de interesses e pressões políticas que conformaram o arranjo institucional de regulação e controle da segurança privada no Brasil.

3.3 ATORES E INTERESSES NA REGULAÇÃO DA SEGURANÇA PRIVADA NO BRASIL

Esta seção descreve a trajetória da institucionalização da segurança privada no Brasil e classifica o marco regulatório atual. Em seguida, identifica e descreve os principais atores e interesses na política regulatória brasileira.

O setor de segurança privada surgiu oficialmente no Brasil em 1969, em plena Ditadura Militar, por meio do Decreto-Lei nº. 1.034/69, que determinou que as instituições financeiras deveriam ser responsáveis pelo policiamento dentro de suas agências, por meio de quadro de funcionário próprio ou por contrato de empresa especializada em serviços de segurança. Essa decisão foi tomada após a crescente onda de assaltos à bancos realizados por movimentos revolucionários durante a Ditadura Militar. O decreto serviu de incentivo para o surgimento e crescimento do setor de segurança privada no Brasil (LOPES, 2007; CUBAS, 2002).

Essa legislação estabelecia que as empresas de segurança privada deviam ser fiscalizadas e controladas pelos governos estaduais, que seguiam suas próprias portarias. Com o crescimento do setor de segurança privada no Brasil, a partir de meados da década de 70, esse modelo não comportava a complexidade do setor, além disso não agradava os empresários de segurança privada, principalmente pelos custos políticos, judiciais e burocráticos para as empresas expandirem seus negócios para outro estado (CUBAS, 2002). Desse modo, o setor começa a reivindicar um novo modelo regulatório para a segurança privada no Brasil.

Em 20 de junho de 1983, a atividade passa a ser regulamentada pela Lei 7.102. O novo marco regulatório estabeleceu normas para o funcionamento das empresas de segurança privada e de transporte de valores. Transferiu a responsabilidade de treinamentos dos vigilantes da polícia para o setor privado, o que retirou o *status* de policial dos vigilantes, estabelecido na legislação anterior, e incentivou o surgimento e o crescimento dos cursos de formação e aperfeiçoamento de profissionais da segurança privada. A fiscalização e o controle que eram responsabilidade estadual passaram a ser responsabilidade federal, especificamente do Ministério da Justiça.

O marco regulatório foi atualizado pelas Leis 8.863, de 1994, e 9.017, de 1995, e atribuiu à Polícia Federal a exclusividade na responsabilidade de controle e regulação do setor de segurança privada no Brasil. Além disso, estabeleceu a cobrança de taxas pela prestação dos serviços de vistoria, renovação de certificados,

expedição de alvarás etc. prestados pela Polícia Federal (CUBAS, 2002). Ademais, criou a Divisão de Controle de Segurança Privada (DCSP), atualmente chamada Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada (CGCSP), departamento sediado em Brasília e responsável pela coordenação da política de fiscalização e controle do setor, que é realizado por delegacias especializadas sediadas nas capitais dos Estados – as chamadas Delegacias de Controle de Segurança (DELESPs) – e por Comissões de Vistoria (CVs) presentes nas demais delegacias de polícia federal espalhadas pelo território nacional (CUBAS, 2002; LOPES, 2007).

Também foi criada a Comissão Consultiva para Assuntos de Segurança Privada (CCASP), órgão do Ministério da Justiça institucionalizado em 1991, com a incumbência de “sugerir políticas para o setor e julgar processos punitivos instaurados pela Polícia Federal contra empresas de segurança” (LOPES, 2007, p. 105), portanto uma das principais instâncias para a vocalização dos interesses organizados do setor.

A CCASP é composta por: Diretor-Executivo do Departamento de Polícia Federal (DPF), que preside a Comissão; representante do Comando do Exército; representante do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); representante da Federação Nacional dos Sindicatos das Empresas de Vigilância, Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST); representante da Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores (ABTV); representante da Confederação Nacional de Vigilantes & Prestadores de Serviços (CNTV); representante da Federação Nacional das Associações de Bancos (FEBRABAN); representante da Associação Brasileira dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes (ABCFV); representante da Confederação Nacional dos Bancários (CNB); representante da Associação Brasileira de Empresas de Vigilância e Segurança (ABREVIS); representante da Federação dos Trabalhadores em Segurança e Vigilância Privada, Transporte de Valores, Similares e Afins do Estado de São Paulo (FETRAVESP); representante do Sindicato dos Empregados no Transporte de Valores nas bases de Valores e Similares do Distrito Federal (SINDVALORESDF); representante da Associação Brasileira dos Profissionais em Segurança Orgânica (ABSO).

Segundo Lopes (2007), a CCASP pode ser caracterizada como órgão bipartite, pois, “com exceção da FEBRABAN e CNB, que representam um segmento particularizado dos tomadores de serviços, já que as instituições financeiras têm o

dever e não apenas o direito de terem segurança privada, os demais participantes estão divididos entre representantes do poder público e do setor de segurança privada” (LOPES, 2007, p. 105).

De acordo com Lopes (2007) e Zanetic (2006), na maioria dos países a regulação e fiscalização da segurança privada são responsabilidades da instância federal, geralmente um órgão responsável pela gestão da Justiça e Segurança. Esse é o caso do Brasil, em que regulação, fiscalização e controle é responsabilidade da Polícia Federal, uma burocracia que faz parte do Ministério da Justiça. Assim, o controle da segurança privada no Brasil é classificado como centralizado, pois normatiza a regulação e o controle em todo o País. Como a regulação e o controle da segurança privada no Brasil também contam com a participação formal do setor de segurança privada via CCASP, podem ser classificadas como uma regulação “responsiva”.

Em relação à extensão da regulação, Lopes (2007) e Zanetic (2006) classificam a legislação brasileira como abrangente, ou seja, uma regulação estatal ampla e substantiva que, além de controlar os trabalhadores e empresários, busca aumentar o padrão de qualidade dos serviços prestados pelo setor de segurança privada, protegendo os cidadãos, além de salvaguardar o setor brasileiro da competição com as empresas estrangeiras.

Outra questão importante na classificação da regulação da segurança privada diz respeito à amplitude da regulação, isto é, as atividades que a legislação entende fazer parte do setor de segurança privada. Segundo Lopes (2007), a legislação brasileira tem amplitude limitada, pois não considera diversas atividades de segurança privada, tais como a profissão de detetive particular e segurança eletrônica, que são atividades reconhecidas pela legislação brasileira, mas não como parte da segurança privada. Em suma, para Lopes (2007),

a estrutura normativa e institucional para o controle da segurança privada atualmente existente no Brasil caracteriza-se por apresentar um padrão de regulação abrangente e uma estrutura institucional de controle centralizada e responsiva (LOPES, 2007, p. 107).

Segundo Lopes (2007), a Lei 7.102/83, bem como a sua atualização em meados da década de 90, contou com a participação do setor de segurança privada através de *lobby*. Cubas (2002) relata que a Associação Brasileira de Empresas de Segurança e Vigilância (ABREVIS) teve grande influência na construção desse marco regulatório.

Segundo Lopes (2007), pelo menos desde o início dos anos 2000, o setor defende uma nova legislação para a segurança privada no Brasil, pois entende que o marco legal atual está atrasado e é exageradamente detalhado. Diante desse diagnóstico, o setor reivindica uma legislação mais geral. Além disso, a regulação atual não contempla questões relativas à tecnologia de vigilância, um aspecto central para a segurança privada e que gera reivindicação por parte do setor. O uso de tecnologias de vigilância está relacionado a outra reivindicação, a elevação do nível de escolaridade exigido para trabalhar em atividades de segurança privada. Atualmente, o nível de escolaridade exigido pela legislação é a 4ª série do Ensino Fundamental. O setor entende que o crescimento do uso de equipamentos tecnológicos na área de segurança requer um nível de escolaridade mais alto para os funcionários operarem esses equipamentos (LOPES, 2007).

Outro ponto importante para o setor de segurança privada diz respeito aos serviços de segurança privada informais ou clandestinos. Em relação a isso, o setor reivindica o estabelecimento de fiscalização e punição para os prestadores e contratantes desses serviços. A regulação estatal seria uma estratégia para reduzir o número de prestadores de serviços de segurança, protegendo as empresas regulares e consolidadas no mercado, uma estratégia típica da reivindicação de regulação favorável, conforme a Teoria da Regulação Econômica. Além disso, segundo o setor de segurança privada, a desconfiança e a falta de legitimidade que o setor enfrenta têm a ver com o grande número de empresas clandestinas que prestam serviços de baixa qualidade. Com uma regulação rígida em relação aos serviços clandestinos e irregulares, o setor acredita que a imagem e a legitimidade do setor de segurança privada perante a sociedade civil poderiam ser melhoradas (LOPES, 2007).

Ao contrário de alguns setores que são contrários à regulação estatal ou favorável a regulações mínimas, o setor de segurança privada brasileiro defende uma regulação estatal abrangente, mas sem detalhes exagerados. Defende uma legislação exigente em relação à qualidade dos serviços prestados e que propicie a expansão das empresas regulares e consolidadas. Além disso, defende o caráter centralizador e responsivo de controle estatal. Segundo Lopes (2007, p 110),

No que diz respeito ao caráter responsivo da estrutura institucional, empresários e trabalhadores entendem como fundamental suas respectivas participações dentro do processo de regulação e controle das atividades de segurança privada. Defendem a existência da CCASP com as atuais atribuições de julgar processos punitivos e opinar sobre a política de regulação e controle da segurança privada.

O setor não só defende a existência da CCASP como também reivindica uma maior importância para o órgão dentro do processo de regulação e controle.

Nesse sentido, o setor reivindica que as deliberações no âmbito da CCASP tenham força de norma (LOPES, 2007).

O setor de segurança privada brasileiro defende que a regulação e o controle sejam feitos pela Polícia Federal, pois garante um aspecto central para eles, o caráter centralizador da regulação. Desse modo, as regras e normas de controle valem para todo o País, o que facilita a operacionalização dos serviços e a eventual expansão das empresas para diferentes estados do Brasil.

A Polícia Federal também tem interesses em ser responsável pelo controle e regulação dos serviços de segurança privada no Brasil, principalmente por dois fatores: 1) manter-se no poder de controlar e regular um setor importante e 2) arrecadação de taxas de serviços prestados enquanto órgão regulador (LOPES, 2007). Segundo Lopes (2007),

Este dinheiro arrecadado em taxas e multas é destinado ao Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (FUNAPOL), portanto revertido para a própria organização. Essa arrecadação, no entanto, não é diretamente repassada para a CGCSP, DELESP e Comissões de Vistoria, sendo esta uma das principais reclamações do setor de segurança privada e dos policiais e funcionários envolvidos com a regulação e controle da atividade (LOPES, 2007, p. 117).

De modo geral, os interesses do setor de segurança privada na política regulatória descritas por Lopes (2007) vão ao encontro das contribuições de Adam White (2010; 2011), ou seja, o setor de segurança privada reivindica regulação favorável com o intuito de aumentar a legitimidade de seus serviços perante a sociedade civil, permitir a expansão do mercado brasileiro de segurança privada e agregação de valor aos seus serviços. Além disso, a regulação seria uma estratégia para a proteção das empresas consolidadas no setor contra empresas menores e novos concorrentes, conforme postulado pela Teoria da Regulação Econômica.

Como a estrutura normativa e institucional que controla a segurança privada no Brasil foi centralizada no Ministério da Justiça, sendo a Polícia Federal o órgão executor das políticas de controle e fiscalização, o arranjo institucional existente induz os interesses organizados do setor a se dirigirem para o Executivo, mais especificamente para o Ministério da Justiça-CCASP e Polícia Federal. No entanto, com a revitalização do Legislativo enquanto arena decisória importante a partir de

1985, o setor também é induzido a representar os seus interesses junto a esse poder. Resta saber quais temas e matérias são reivindicadas no Executivo e no Legislativo.

Como dito anteriormente, o setor de segurança privada no Brasil vem defendendo alterações na lei que regula a segurança privada no Brasil (Lei 7.102/83), pelo menos desde o início dos anos 2000, sendo que, no ano de 2015, uma das diversas propostas apresentadas desde então foi aprovada em uma Comissão da Câmara dos Deputados (MORAES, 2015). Essa proposta ficou conhecida como Estatuto da Segurança Privada e, em 2016, o Plenário da Câmara aprovou e enviou tal proposta para apreciação do Senado. Essa é uma oportunidade para entender melhor a relação entre o setor de segurança privada com o Estado brasileiro na defesa de seus interesses.

4 A ATUAÇÃO POLÍTICA DO SETOR DE SEGURANÇA PRIVADA: UM ESTUDO SOBRE O ESTATUTO DE SEGURANÇA PRIVADA

Este capítulo apresenta a metodologia e os resultados da análise da atuação política do setor de segurança privada na construção do Estatuto da Segurança Privada, identificando e descrevendo os interesses e as estratégias de representação de interesse dos principais atores envolvidos no processo de construção do Estatuto da Segurança Privada.

Ao reconstituir a trajetória do Estatuto da Segurança Privada, a análise busca responder às seguintes perguntas de pesquisa: Quais os interesses do setor de segurança privada na construção de um novo marco regulatório, o Estatuto da Segurança Privada? Quais as estratégias de representação de interesse mobilizadas pelo setor?

A hipótese do trabalho é a de que o setor de segurança privada no Brasil age para ampliar a regulação do Estado sobre o setor. Nos termos sugeridos por White (2011), esse interesse da segurança privada pela regulação do setor seria uma estratégia para aumentar a legitimidade do segmento enquanto agente provedor de segurança autorizado pelo Estado e, conseqüentemente, agregar valor aos seus serviços e contribuir com seu crescimento.

A segunda hipótese é de que o arranjo institucional de representação de interesse brasileiro conforma as estratégias dos grupos de interesse. Sendo assim, como o Executivo mantém alguns instrumentos procedimentais importantes ao seu favor, como o poder de editar Medidas Provisórias e solicitar urgência dos Projetos de Leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), o setor de segurança privada busca representar seus interesses junto ao Executivo para obter êxito na aprovação do Estatuto da Segurança Privada.

4.1 METODOLOGIA

Segundo King, Keohane e Verba (1994), o conteúdo da ciência é o método. Portanto, a principal característica da pesquisa científica é o rigor metodológico. Para testar a validade dos resultados de uma pesquisa, é preciso deixar claros os procedimentos metodológicos utilizados. Eles devem ser públicos para que a comunidade científica avalie a confiabilidade dos resultados. Nesse sentido,

explicitar todas os procedimentos e decisões metodológicas, bem como reconhecer as suas limitações é de extrema importância para produzir conhecimento científico válido. Esta seção busca explicitar e justificar as escolhas metodológicas tomadas nesta pesquisa.

De acordo com King, Keohane e Verba (1994), existem dois tipos de pesquisa em ciências sociais: as descritivas e as explicativas. As pesquisas descritivas buscam desenvolver uma descrição cuidadosa dos fenômenos sociais, enquanto as pesquisas explicativas buscam identificar as variáveis que causam ou explicam tais fenômenos. As pesquisas descritivas são importantes para a caracterização das variáveis e dos fenômenos sociais, de modo a possibilitar pesquisas explicativas futuras. As pesquisas descritivas são justificadas quando um fenômeno social ainda não recebeu grande atenção dos pesquisadores.

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação pode ser classificada como descritiva. Apesar de existirem algumas pesquisas sobre *lobby* e como os setores sociais se relacionam com o Estado brasileiro, não existe pesquisa sobre a atuação política do setor de segurança privada, seja na bibliografia da ciência política, seja na bibliografia especializada em segurança privada. Tendo em vista a pouca atenção dada pela literatura à representação de interesses do setor de segurança privada no Brasil, a pesquisa pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna por meio de um estudo descritivo que busca identificar e descrever os interesses do setor de segurança privada em relação à política regulatória, bem como as estratégias de representação de interesse desse setor na construção do novo marco regulatório, o Estatuto da Segurança Privada. Por fim, busca-se avaliar em que medida os interesses dos atores envolvidos tiveram êxito até o momento atual da tramitação do Estatuto da Segurança Privada no Senado Federal.

Um dos principais debates metodológicos que marca as ciências sociais diz respeito às disputas entre abordagens quantitativas e qualitativas. Especialmente na ciência política, houve uma valorização dos métodos e pesquisas quantitativas que buscavam produzir explicações causais para os fenômenos políticos (CUNHA; ARAÚJO, 2018). No entanto, segundo King, Keohane e Verba (1994), o objetivo da pesquisa científica em ciências sociais é produzir inferências válidas, ou seja, apreender os fatos que não conhecemos a partir dos fatos que conhecemos, independentemente se a pesquisa seja qualitativa ou quantitativa, pois a pesquisa científica válida em ciências sociais deve seguir a mesma lógica de inferência.

Para tanto, é preciso reconhecer as virtudes e limites de cada abordagem. As pesquisas quantitativas operam com grande número de casos, o que possibilita testar hipóteses causais e fazer generalizações estatísticas mais robustas. A pesquisa qualitativa, por sua vez, trabalha com pequeno número de casos, analisados em profundidade e mais interessada em suas dinâmicas internas e nos contextos que ocorrem (CUNHA; ARAÚJO, 2018). Portanto, é preciso reconhecer que toda escolha metodológica é um *trade off*. Conforme salienta Bennet e George (2005), quando se ganha amplitude, perde-se acurácia e vice-versa.

A seguir, apresentaremos as justificativas da escolha da abordagem qualitativa do estudo de caso via *process tracing*. Também descreveremos as fontes de dados e técnicas de análise mobilizadas neste trabalho.

4.1.1 Estudo de caso

De acordo com Yin (2005, p. 32), um estudo de caso é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Esta pesquisa analisa a atuação política do setor de segurança privada no Brasil na construção de um novo marco regulatório, o Estatuto da Segurança Privada. Nesse sentido, o estudo aqui desenvolvido se constitui um estudo de caso. Além disso, Yin destaca que

a essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados (SCHRAMM, 1971 *apud* YIN, 2005, p. 31).

Portanto, a escolha do estudo de caso para os fins deste trabalho mostra-se totalmente pertinente, pois, no limite, busca-se analisar um conjunto de decisões tomadas pelos atores envolvidos na construção do Estatuto da Segurança Privada e avaliar a conformação dos resultados após os processos decisórios.

Como dito, toda escolha metodológica é um *trade off* que traz ganhos e perdas. Especialmente dentro da ciência política, os estudos de caso sofrem certo desprezo. Como as pesquisas quantitativas operam com grandes números de casos, gozam de maior *status* pela possibilidade de produzir generalizações estatísticas, enquanto os métodos qualitativos são acusados de serem ineficazes para gerar tais

generalizações (CUNHA; ARAÚJO, 2018). No entanto, é preciso reconhecer que pesquisas qualitativas com poucos casos também possibilitam produzir explicações e generalizações. De acordo com Yin (2005), enquanto as pesquisas quantitativas com N grande possibilitam a generalização estatística, as pesquisas com N pequeno possibilitam a generalização analítica, ou seja, generalizar teorias. Portanto, a pesquisa qualitativa com N pequeno “não abdica do interesse em produzir explicações válidas para os fenômenos sociais” (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Apesar das limitações, estudos qualitativos com N pequeno também apresentam inúmeras vantagens. O estudo de caso possibilita uma análise mais aprofundada de casos específicos, com foco nas dinâmicas internas e nos contextos em que ocorrem (CUNHA; ARAÚJO, 2018). Esse tipo de pesquisa permite a utilização de uma variedade de fontes de evidências e contribui para o aprofundamento analítico, aumentando a validade conceitual, o desenvolvimento de novas hipóteses de pesquisa, além de considerar a importância do contexto dos casos na construção das explicações (GEORGE; BENNET, 2005; CUNHA; ARAÚJO, 2018). “Portanto, mais do que julgar uma pesquisa pelo tamanho do N, é preciso ter claro que existem tipos específicos de observação de material empírico, por consequência, diferentes alcances” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 19).

Mesmo King, Keohane e Verba (1994), que são bastante críticos à capacidade dos estudos de caso na produção de inferências válidas, salientam que um método qualitativo bastante útil para superar essas limitações e produzir conclusões válidas em estudos com N pequeno é o *process tracing*.

4.1.2 *Processos tracing*

Nas últimas décadas, iniciou-se um movimento de “refinamento” de métodos qualitativos capazes de produzir inferências válidas e resultados confiáveis. Dentre os métodos, o *process tracing* tem se destacado (CUNHA; ARAÚJO, 2018). O *process tracing* é

um método de pesquisa qualitativa que possibilita desenvolver ou testar hipóteses a partir da identificação e análise de evidências selecionadas em processos, sequências e conjunturas de eventos, com o objetivo de identificar e rastrear mecanismos causais, suas partes constituintes e a conexão entre eles (cadeia causal) que expliquem o caso (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 40).

Esse método surgiu em meados da década de 1960, no campo da Psicologia Cognitiva, para analisar o processo mental de tomada de decisão. Em meados da década de 1980, começa a ser utilizado na ciência política como uma forma de avaliar como processos de decisão políticos geravam resultados. A partir disso, o *process tracing* começa a se desenvolver e a ser utilizado como um método capaz de explicar processos causais em casos em que não é possível utilizar metodologias quantitativas. Desde então, houve um crescimento no número de pesquisas que utilizam o *process tracing* nas ciências sociais, assim como esforços para refinar o método (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Cunha e Araújo (2018) destacam 4 tipos de variações de aplicabilidade e alcance do *process tracing*: 1) *theory-testing process-tracing*, cujo objetivo é testar se mecanismos causais deduzidos de teorias funcionam em casos concretos; 2) *theory-building process-tracing*, que busca construir teorias a partir de estudos empíricos de mecanismos causais; 3) *theory-refining process tracing*, que busca avaliar se mecanismos presentes em determinados casos se aplicam em diferentes contextos com intuito de refinar teorias; 4) *explaining outcomes process-tracing*, que é a variação mais utilizada e busca rastrear as causas dos resultados em um caso específico. Para tanto, faz-se uso contínuo de teorias e evidências empíricas. Este estudo se enquadra nessa última variante do *process tracing*, pois busca rastrear o processo de representação de interesse do setor de segurança privada no Brasil em um único caso: a construção do Estatuto da Segurança Privada. Como se trata de uma pesquisa descritiva, o trabalho reconhece os limites explicativos da análise.

Como o método lida com o rastreamento de eventos já ocorridos, muitas vezes é comparado com a narrativa histórica feita por historiadores. Apesar de lançar mão de duas ferramentas típicas da narrativa histórica, a descrição e o sequenciamento de eventos, o *process tracing* se distingue, pois está preocupado em testar hipóteses e formular teorias. Assim, abre-se mão dos detalhes minuciosos da narrativa histórica em favor de ganhos analíticos (GEORGE; BENNET, 2005; BAIRD, 2012; CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Como o método busca rastrear o encadeamento de eventos que gerou determinado resultado, ele permite identificar as variáveis, eventos e mecanismos mais importantes, bem como descartar os elementos considerados *a priori* que se mostraram irrelevantes. Além disso, permite considerar o contexto (social, político, econômico etc.) em que se desenvolvem os eventos (GEORGE;

BENNET, 2005; BAIRD, 2012; CUNHA; ARAÚJO, 2018). Portanto, revela-se um método bastante eficiente para a produção de explicações válidas em pesquisas com N pequeno.

Em seu estudo sobre o *lobby* dos grupos de interesse na regulação de alimentos na Anvisa, Baird (2012) mostrou que o *process tracing* é útil para os estudos sobre atuação política dos grupos de interesse que buscam influenciar decisões em seu favor, pois permite “reconstituir as ações dos principais grupos de interesse com vistas à consecução de seus principais objetivos” (BAIRD, 2012, p. 76) e, conseqüentemente, comparar as reivindicações desses grupos com o resultado final da política aprovada. Guardada as especificidades, este estudo também pretende reconstituir as ações do setor de segurança privada na defesa de uma política regulatória favorável. Sendo assim, o *process tracing* demonstra-se uma ferramenta fundamental.

4.1.3 Fontes de dados e técnicas de pesquisa

A triangulação das fontes de dados e combinação de diferentes técnicas de pesquisa são ferramentas úteis para superar as limitações das pesquisas qualitativas com N pequeno e aumentar a confiabilidade da análise. Sendo assim, esta pesquisa lança mão de duas técnicas de pesquisa: análise documental e entrevistas semiestruturadas.

A análise documental e as entrevistas têm como objetivo: 1) identificar os interesses dos atores envolvidos na construção do Estatuto da Segurança Privada; 2) identificar as principais arenas institucionais alvos da ação do setor; 3) compreender as estratégias de ação política do setor tendo em vista o arranjo institucional existente no Brasil, bem como sua relação com os atores estatais.

A pesquisa documental ater-se-á às seguintes fontes: 1) Documentos elaborados pelo setor de segurança privada; 2) Matérias jornalísticas e 3) Projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e/ou no Senado que tenham como objetivo reformular a Lei 7.102/83, principal norma que regula os serviços de segurança privada no Brasil. Esses Projetos de Lei foram apelidados de Estatuto da Segurança Privada e vêm sendo discutidos pelo setor e no Legislativo pelo menos desde o início dos anos 2000.

Com relação aos documentos elaborados pelo setor de segurança privada, foram analisadas as Revistas da FENAVIST, principal entidade representativa patronal do setor de segurança privada brasileiro e os boletins eletrônicos da CNTV, principal entidade representativa laboral do setor brasileiro de segurança privada. Esses documentos estão disponíveis nos *sites* das respectivas entidades. Em relação às revistas da FENAVIST, foram selecionadas todas as revistas disponíveis no *site* da entidade, totalizando 21 edições. A seleção dos boletins eletrônicos da CNTV foi feita através da busca das palavras “Estatuto da Segurança Privada” no *site* da Confederação, que retornou 31 documentos selecionados para análise. Temporalmente, as Revistas da FENAVIST contemplam artigos e reportagens de 2005 a 2018, enquanto os Boletins eletrônicos da CNTV contemplam o período de 2011 a 2018.

De modo a complementar a análise, foram selecionados intencionalmente artigos e reportagens em revistas e *sites* de sindicatos estaduais de segurança privada e dos portais de notícias da Câmara e do Senado que auxiliam na descrição da tramitação dos Projetos de Lei. Também foram selecionados intencionalmente artigos e reportagens da Revista Security, publicação especializada em produtos e serviços de segurança privada que conta com alguns artigos sobre o Estatuto da Segurança Privada. Foram analisadas, ainda, as 5 edições do Estudo do Setor de Segurança Privada (ESSEG) coordenados pela FENAVIST.

Além disso, foram analisadas as tramitações dos Projetos de Lei que buscavam alterar a Lei 7.102/83 e apelidados como Estatuto da Segurança Privada. Esses PLs foram identificados a partir da análise dos documentos elaborados pelas entidades e por meio das entrevistas com os atores sociais.

Além das fontes documentais, foram realizadas entrevistas com os principais atores envolvidos na construção do Estatuto da Segurança Privada. Conforme salienta Baird (2012), ninguém melhor do que os próprios atores envolvidos no jogo de interesses para esclarecer seus posicionamentos e visões. A entrevista qualitativa é uma ferramenta para compreender determinado fenômeno social a partir do ponto de vista dos atores sociais (POUPART, 2014). Foram feitas entrevistas semiestruturadas pela possibilidade de flexibilizar a direção da entrevista e das perguntas previamente determinadas à medida que os entrevistados revelam novas informações, inclusive questões não esperadas pelo pesquisador. O intuito era conseguir maiores detalhes e material para a análise.

Apesar das vantagens da flexibilidade da entrevista semiestruturada, ela tem uma desvantagem: a dificuldade de comparação e generalização em razão da não padronização das respostas dos entrevistados (POUPART, 2014). Para diminuir essa limitação, algumas perguntas-chave foram feitas para todos os entrevistados, de modo a aumentar a possibilidade de comparação entre as respostas de diferentes atores sociais, mas garantindo a liberdade de o entrevistado relatar o seu ponto de vista. O roteiro das entrevistas encontra-se em anexo.

Foram entrevistados os representantes das entidades de classe do setor de segurança privada - patronais e laborais - e os atores estatais envolvidos no jogo de interesses - representantes da Polícia Federal e congressistas – a fim de contemplar os diversos interesses que envolvem a construção do Estatuto da Segurança Privada. O quadro a seguir lista os entrevistados.

Quadro 1 – Lista de entrevistados

| Nome | Função/instituição |
|---------------------------------|---|
| Jeferson Furlan Nazário | Presidente da FENAVIST |
| Cléria Santos | Assessora parlamentar da FENAVIST |
| José Jacobson Neto | Presidente da ABREVIS. |
| João Palhuca | Presidente do SESVESP. |
| Felipe Vilarinho | Advogado SESVESP. |
| Tatiana Diniz | Presidente da ABSEG. |
| José Boaventura | Presidente CNTV. |
| Chico Vigilante | Deputado Distrital no DF e Assessor parlamentares da CNTV. |
| Vagner Jorge | Consultor especializado em assuntos de segurança privada. |
| Ricardo Sancovich | Delegado de Polícia Federal. |
| Adelar Anderle | Ex-coordenador geral de controle da segurança privada, atualmente é Consultor especializado em assuntos de segurança privada. |
| Paulo Lacerda | Ex-diretor geral do DPF (2003-2007) e consultor contratado pelo setor de segurança privada. |
| Deputado Major Olímpio (PSL-SP) | Deputado Federal. |

Elaboração: o próprio autor.

Os documentos e entrevistas foram analisados por meio de Análise de Conteúdo. Essa técnica permite uma análise qualitativa mais objetiva do *corpus* empírico e, conseqüentemente, mais confiável, através da classificação, codificação e indexação do conteúdo dos documentos (GIL, 2009; KELLE, 2002; GIBBS, 2009).

A Análise de Conteúdo foi implementada com auxílio do *software Atlas.ti*, um dos mais avançados para esse tipo de análise, otimizando o tempo e aumentando a confiabilidade da análise. O processo de classificação e codificação dos documentos foi importante para identificar os interesses dos diversos atores envolvidos, bem como as estratégias políticas utilizadas durante todo o processo decisório.

Com essa metodologia e com a triangulação das fontes de dados, espera-se alcançar o principal objetivo da pesquisa que é compreender os interesses e estratégias de representação de interesses do setor de segurança privada na construção do Estatuto da Segurança Privada, considerando a importância do arranjo institucional para a conformação das estratégias e resultados políticos, bem como a importância e os interesses dos atores estatais envolvidos nos jogos de interesses que envolvem a regulação do setor de segurança privada no Brasil.

4.2 A TRAJETÓRIA DO ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA

Esta seção descreve a atuação política do setor de segurança privada na construção de um novo marco regulatório para o setor, o Estatuto da Segurança Privada, com o intuito de identificar os interesses e estratégias de representação de interesses do setor na construção desse Estatuto.

Como dito anteriormente, a criação da Lei 7.102/83, e sua atualização em meados da década de 1990, contou com a participação e atuação política do setor. No entanto, desde o início dos anos 2000, a segurança privada vem demandando a atualização da legislação que regula o segmento no Brasil, pois considera que a legislação vigente está ultrapassada e não acompanhou o desenvolvimento do setor de segurança privada brasileiro nos últimos anos. As duas principais justificativas para a necessidade de uma nova regulação dizem respeito à amplitude da Lei.7.102/83 e ao combate à clandestinidade, conforme destacado nos trechos a seguir².

² Os quadros utilizados neste capítulo são exemplos da sistematização do material empírico analisado (entrevistas e documentos).

Quadro 2 – Justificativa para a alteração da legislação que regula a segurança privada no Brasil

| Entrevistado | Trecho sobre a justificativa para a alteração da legislação que regula a segurança privada |
|---|--|
| Chico Vigilante, deputado distrital, assessor da CNTV | Porque tem uma lacuna muito grande, a Lei 7.102, ela cuida basicamente da vigilância bancária , portanto tem cerca de 3 milhões e 500 mil trabalhadores da segurança privada que estão fora da Lei. Que a Polícia Federal pode fazer muito pouco né, na autuação dessas empresas clandestinas porque não tem uma Lei regulamentando, por isso, a importância do Estatuto da Segurança Privada. |
| Deputado Federal Major Olímpio | Uma lei que está completamente defasada em relação a realidade das necessidades da segurança privada e da própria atualidade da segurança , haja vista que em 83 você não tinha uma concepção na legislação, por exemplo, da segurança eletrônica . É... você não tinha segmentado a necessidade, por exemplo, da escolta de carga, escolta de carga interestadual, internacional. Como a criminalidade evoluiu demais e a legislação foi ficando estanque. |
| Felipe Vilarinho, advogado do SESVESP | Bom, acho que o principal, na verdade, é que ela é uma lei de 83, então ela já está totalmente desatualizada , digamos assim, ela não acompanhou a evolução do segmento. Um exemplo claro disso é a própria questão da segurança eletrônica . Naquela época praticamente nem tinha isso. Então tem essas questões que estão desatualizadas, mas assim, não prevê crime para segurança clandestina (...) . Eu acho que é mais uma questão de desatualização mesmo, então assim, não acompanhou a evolução tecnológica e não combate a clandestinidade . Ela não traz nenhuma sanção para quem oferece ou para quem contrata serviços de segurança clandestina. |
| Jeferson Nazário, presidente da FENAVID | Veja, são vários os problemas: 1) a clandestinidade, que na 7. 102 ela não deixava claro a atuação da Polícia Federal e como ela punir também as pessoas que fizessem o serviço clandestino; outra é segurança de tecnologia, segurança eletrônica, que veio, câmeras, alarmes, proteções perimetrais, tudo isso estava fora da Lei 7.102 . Na época da Lei 7. 102, o alarme monitorado estava chegando no Brasil ainda, então ali veio essa necessidade de regulamentar isso também, que confunde-se ainda, até hoje, as empresas de segurança eletrônica com empresa clandestina, porque ela faz um serviço de segurança mas não tem uma Lei que protege ela, e que não obriga, então ela é um forte canal pra que fosse pro serviço clandestino (...) então ela vem pra mudar muita coisa, inclusive os nichos de ação do setor. Com a mudança nós vamos poder trabalhar de forma clara em reservas florestais, em espaços comunais, que são as praças, em transportes rodoviários, aeroviários, marítimos, também teremos a possibilidade de fazer o monitoramento das tornozeleiras eletrônicas que são utilizadas pelos presos, temos a guarda de muralhas em presídios, então ele abre um leque e regulamenta a segurança privada de uma forma que ela possa ser uma força auxiliar à força de segurança pública. |

Elaboração: o próprio autor.

A legislação atual que rege a segurança privada no Brasil tem amplitude limitada, pois versa basicamente sobre a vigilância bancária e não contempla atividades importantes do segmento, como, por exemplo, as empresas de segurança eletrônica e outros profissionais além do vigilante, tais como os gestores de segurança. Uma das reivindicações, tanto das entidades representativas patronais, quanto laborais, é estender a amplitude da regulação, trazendo para dentro da legislação outras atividades e profissionais da segurança privada, o que contribuiria com o crescimento do setor formal de segurança privada.

A segunda reivindicação diz respeito ao combate à clandestinidade, um dos principais problemas enfrentados pelo segmento no Brasil. As empresas clandestinas de segurança privada são aquelas que não têm autorização da Polícia Federal para funcionar. Apesar de não existir dados totalmente confiáveis em relação ao número de profissionais clandestinos, estima-se haver dois profissionais irregulares para cada profissional regular, segundo a FENAVIST. Ao operar com preços abaixo do mercado formal de segurança privada, as empresas clandestinas impõem uma competição desleal em relação às empresas regulares de segurança privada que enfrentam altos custos para funcionarem regularmente. De acordo com o setor, a Lei 7.102/83 não apresenta mecanismos suficientes para o combate e a punição à clandestinidade, sendo necessária a criação de uma nova legislação que contemple esse requisito. Nesse sentido, o setor defende aumentar a extensão da regulação, dando mais poder para o órgão regulador com o intuito de combater a clandestinidade e aumentar o padrão dos serviços de segurança. Essa demanda está alinhada com os interesses da Polícia Federal de aumentar o seu poder enquanto órgão regulador. De acordo com Lopes (2007, p. 120),

Como órgão regulador e de controle, a Polícia Federal está naturalmente interessada num marco legal que lhe permita realizar suas atribuições com a maior eficiência possível, para o que conta com o apoio do setor de segurança privada, interessado num ambiente institucional regado e controlado a ponto de melhorar as condições de oferta do problemático mercado brasileiro de segurança.

O setor de segurança privada brasileiro acredita que a desconfiança e a falta de legitimidade enfrentada pelo segmento estão relacionadas com o grande número de empresas clandestinas que prestam serviços de baixa qualidade. Ao defender uma legislação mais rígida em relação à clandestinidade, o setor espera que aumente a qualidade dos serviços de segurança prestados, conseqüentemente,

augmente a legitimidade da segurança privada no Brasil, o que, por sua vez, contribuiria para o crescimento do setor. Sendo assim, a justificativa para a defesa de um novo marco regulatório para a segurança privada no Brasil vai ao encontro dos estudos de White (2010; 2011) na Inglaterra.

Desde o início dos anos 2000, o setor de segurança privada iniciou uma discussão acerca da atualização da legislação que regula o segmento no Brasil, por considerar que a legislação vigente estava obsoleta e não comportava a evolução da segurança privada no Brasil.

Em 2005, o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentou o PLS 168/05 que alterava a regulação da segurança privada no Brasil contrariamente aos interesses da segurança privada e da Polícia Federal, o que causou incômodo no setor. Dentre outras coisas, o projeto delegava para os estados a responsabilidade de fiscalizar e regular o segmento de segurança privada, alterando o caráter centralizador da regulação da segurança, um dos pontos mais importantes para o segmento, pois uma regulação centralizada facilita a expansão e o controle dos serviços de segurança privada. Essas alterações são absolutamente contrárias aos interesses do setor de segurança e da Polícia Federal, que perde a responsabilidade de controlar e fiscalizar um setor importante.

O PLS 168/05 gerou uma reação do setor e da Polícia Federal que passaram a construir um anteprojeto para substituir o projeto de Jereissati que ameaçava seus interesses, intensificando as discussões acerca da necessidade de modernização da regulação da segurança privada brasileira. Sendo assim, o primeiro esboço do Estatuto da Segurança Privada foi resultado de uma reação do setor e da Polícia Federal a um Projeto de Lei que ameaçava os interesses desses atores. A partir disso, entidades patronais, laborais e a própria Polícia Federal passaram a trabalhar na construção de um novo marco regulatório para a segurança privada brasileira. O primeiro esboço do Estatuto da Segurança Privada, desenvolvido pela Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores (ABTV), Confederação Nacional de Vigilantes & Prestadores de Serviços (CNTV), Federação Nacional das Associações de Bancos (FEBRABAN), Associação Brasileira dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes (ABCFAV), Confederação Nacional dos Bancários (CNB), Associação Brasileira de Empresas de Vigilância e Segurança (ABREVIS), Federação dos Trabalhadores em Segurança e Vigilância Privada,

Transporte de Valores, Similares e Afins do Estado de São Paulo (FETRAVESP), Sindicato dos Empregados no Transporte de Valores nas bases de Valores e Similares do Distrito Federal (SINDVALORES-DF), Associação Brasileira dos Profissionais em Segurança Orgânica (ABSO), Associação Brasileira de Profissionais de Segurança (ABSEG) e Polícia Federal foi encaminhado para diversos parlamentares. Em 2007, o Deputado Federal Willian Woo (PSDB-SP) apresentou o PL 2.198/07, o primeiro projeto de Lei intitulado “Estatuto da Segurança Privada”. Esse projeto representa a conformação do primeiro esforço do setor para atualizar a legislação que regula a segurança privada de acordo com seus interesses.

O PL 2.198/07 buscou aperfeiçoar o controle e a fiscalização da segurança privada, levando em consideração o desenvolvimento e a modernização do setor no Brasil. Sendo assim, o projeto amplia as atividades de segurança privada em relação à Lei 7.102/83. Além das atividades já previstas pela Lei 7.102/83, como cursos de formação; segurança patrimonial; transporte de bens e valores; escolta armada, segurança pessoal e segurança orgânica, o PL 2.198/07 ainda contempla os serviços de consultoria, planejamento, coordenação e supervisão de segurança. O PL também autoriza as empresas de segurança a utilizarem equipamentos eletrônicos de monitoramento para a execução de suas atividades, além de permitir-lhes o atendimento das ocorrências disparadas pelos equipamentos onde estão instalados. Dessa forma, o novo projeto incorpora a segurança eletrônica às atividades de segurança privada e estende a amplitude da regulação desses serviços.

O PL também define as exigências mínimas para abertura e funcionamento das empresas de segurança privada no Brasil, mantém a reserva de mercado para empresas nacionais e define o capital mínimo para se abrir uma empresa de segurança em 150 mil reais, com o intuito de proteger o mercado das empresas já estabelecidas contra a entrada de novos competidores. Além disso, o projeto apresenta um capítulo acerca da segurança privada em instituições financeiras, definindo os requisitos mínimos dos serviços de segurança nessas instituições, bem como as regras para o transporte de bens e valores. Ao obrigar as instituições financeiras a contratar serviços de segurança privada e de transporte de bens e valores, o setor de segurança privada mantém um mercado consumidor cativo de seus serviços.

O PL reserva um capítulo para as definições de controle e fiscalização dos serviços de segurança privada, mantendo o DPF a cargo dessas atribuições. Ao

manter a Polícia Federal como órgão regulador, o setor de segurança privada garante o caráter centralizador da regulação, um dos aspectos mais importantes para a expansão do mercado de segurança, conforme ressaltado no capítulo anterior. Já a Polícia Federal tem interesse em manter-se enquanto órgão regulador, pois garante para a instituição o recebimento de taxas oriundas dos serviços enquanto órgão regulador, além de manter-se à frente do controle de um setor importante da sociedade, aumentando a sua autoridade.

Para ampliar a participação formal do setor no controle e fiscalização das atividades, o Estatuto cria o Conselho Nacional de Segurança Privada, que terá sua composição e atribuições definidas em regulamento, aumentando o caráter responsivo da regulação. Também define os profissionais de segurança privada. Além do Vigilante, institui o Agente de Segurança Pessoal; os Técnicos de Segurança Patrimonial e o Analista de Segurança, sendo o último uma reivindicação da Associação Brasileira de Profissionais de Segurança (ABSEG). O PL institui, ainda, os níveis de escolaridade para esses profissionais. Definiu-se, no mínimo, o ensino fundamental para os Vigilantes, o ensino médio para os técnicos de segurança patrimonial e agentes de segurança e o ensino superior para a área de gestão de segurança. Por fim, o Projeto de Lei define as infrações administrativas e respectivas penalidades para os descumprimentos da Lei. Com o intuito de resolver o problema da clandestinidade, o projeto define como crime o exercício clandestino de serviços de segurança privada, passível de prisão de seis meses a dois anos e multa, podendo dobrar a pena se o agente for funcionário público, civil ou militar.

Apesar de a primeira versão do Estatuto da Segurança privada contemplar os principais interesses do setor, modernizando a legislação e coibindo a clandestinidade, o PL 2.198/07 não foi bem recebido quando apresentado na Câmara dos Deputados, pois criminalizava e punia pesadamente o bico policial, o que gerou polêmica, fazendo com que o autor da proposta, o Deputado Willian Woo (PSDB/SP), retirasse o texto de tramitação. Em 2009, o mesmo deputado reapresentou uma nova versão do Estatuto da Segurança Privada sem o aumento da pena para funcionários públicos civis ou militares. Apesar de não tramitar, a primeira versão do Estatuto serviu de base para as outras versões que seriam desenvolvidas futuramente.

Nessa época, o então chefe da Divisão de Análise de Processos e Expedição de Documentos (DAPEX) da Polícia Federal, Dr. Adelar Anderle, já era um dos principais entusiastas do Estatuto da Segurança Privada. No dia 6 de dezembro

de 2007, Anderle é nomeado coordenador-geral de Controle de Segurança Privada (CGCSP) do Departamento de Polícia Federal (DPF). Assume o cargo com duas prioridades: implantar a Gestão Eletrônica da Segurança Privada (GESP), um sistema eletrônico de controle e fiscalização das empresas de segurança privada, e contribuir para a aprovação do Estatuto da Segurança Privada. A partir de então, o delegado Adelar Anderle passa a ser o grande empreendedor do Estatuto da Segurança Privada. Com essa missão, Adelar Anderle passou a ouvir as partes interessadas na matéria de modo a contemplar todos os interesses em jogo. Com a intenção de construir um texto definitivo para o Estatuto da Segurança Privada, no dia 17 de junho de 2008 ocorreu um evento com os principais atores interessados na construção do novo Estatuto.

promovido pela Fenavist, pela Associação Brasileira das Empresas de Vigilância e Segurança (Abrevis), pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores (ABTV) e pela Associação Brasileira dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes (ABCFAV), coordenado pela Polícia Federal, reuniu o ministro da Justiça, Tarso Genro; o diretor-geral do DPF, Luiz Fernando Corrêa; o senador Romeu Tuma (PTB-SP); os deputados Osmar Serraglio (PMDB-PR), Eduardo Valverde (PT-RO), William Woo (PSDB-SP), Marcelo Itagiba (PMDB-RJ); o major Daiuto do DFPC/EB; João Sidney do Banco Central; o coordenador-geral de Controle de Segurança Privada, Adelar Anderle – responsável pela apresentação do projeto aos participantes, e representantes de todas as entidades de classe ligadas à segurança privada (FENAVIST, dezembro de 2008, p. 13).

O evento foi considerado uma audiência pública em que todas as partes puderam se posicionar. Segundo Adelar Anderle, foi possível chegar a um consenso razoável sobre o texto do novo Estatuto da Segurança Privada. “Nesse encontro houve 98% de entendimento” (Revista FENAVIST, dezembro de 2008, p. 14).

De acordo com a revista da FENAVIST de dezembro de 2008, o objetivo do Estatuto da Segurança Privada era “modernizar a legislação, incentivar o desenvolvimento e o profissionalismo, proporcionar o surgimento de novos postos de trabalho, além de combater a informalidade” (p. 13). O novo texto mantém os principais pontos da primeira versão do Estatuto da Segurança Privada, o PL 2.198/07, ou seja, incorpora a segurança eletrônica, amplia as atividades de segurança privada, incorporando outros profissionais, como o Analista de Segurança Privada, define os requisitos mínimos dos serviços de segurança em instituições

financeiras, bem como as regras para o transporte de bens e valores, define as regras de controle e fiscalização dos serviços de segurança privada, define os profissionais de segurança privada e criminaliza empresas e contratantes de serviços clandestinos etc. O novo texto inova em relação à primeira versão ao criar o guarda patrimonial, profissional que passaria por um curso de formação menor, sem autorização para usar armas, com o intuito de combater a atividade clandestina do “guarda de quarteirão”. O novo texto também aumenta o capital mínimo para se abrir uma empresa de segurança para 400 salários mínimos, estratégia que pode ser interpretada como uma tentativa do setor de dificultar a entrada de novos competidores no mercado com o objetivo de consolidar os *players* já estabelecidos, conforme postulado pela Teoria da Captura de Stigler (2004).

A estratégia utilizada para a aprovação do novo texto era substituir a redação do PL 4.305/2004 do deputado Eduardo Valverde (PT-RO), que versava sobre a profissão de agente de segurança privada e que tinha a tramitação mais avançada. Seria feito um apensamento de todos os projetos que tratavam da segurança privada e que tramitavam na Câmara para, depois, incluir a versão construída pelas entidades representativas como um projeto substituto. O mesmo texto também seria enviado ao Senado para substituir o PLS 168/05 de Tasso Jereissati (PSDB-CE) e que ameaçava os interesses do setor de segurança e da Polícia Federal, conforme dito anteriormente. Além disso, segundo Adelar Anderle, “o substitutivo, com a redação idêntica nas duas Casas, facilitará a aprovação, pois quando a primeira Casa aprovar o projeto e enviá-lo a outra, encontrará seu co-irmão lá. Além disso, ele enxerga uma boa vontade dos parlamentares, que estão conscientes do trabalho, que é autêntico e verdadeiro” (Revista FENAVIST, dezembro de 2008, p. 14). O relator do PLS 168/2005, o senador Romeu Tuma (PTB-SP), apresentou o relatório com o texto construído pelo setor de segurança privada, no entanto, apesar dos esforços, no dia 23-12-2010, o PLS 168/05 foi arquivado com o fim da legislatura.

Desde o início dos anos 2000, o setor de segurança privada já reivindicava a modernização da regulação. A apresentação do PLS 168/2005 serviu de catalisador para impulsionar essa demanda, gerando o primeiro esforço do segmento em promover uma ação coletiva na direção da modernização da legislação regulatória, no entanto, ainda sem sucesso.

Apesar de a modernização da regulação da segurança privada ser uma antiga demanda, ela ainda “não tinha atingido o seu momento” (KINGDON, 2006), ou seja, ainda não havia tido oportunidade para sensibilizar os tomadores de decisão acerca da importância dessa reivindicação. Segundo Kingdon (2006, p. 236),

Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais. De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades.

A partir de meados de 2008, com a proximidade de grandes eventos no Brasil como a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, o Estatuto da Segurança Privada passa a ser prioridade, tanto da Polícia Federal, enquanto órgão regulador dos serviços de segurança privada, como do próprio setor. Esses eventos serviram como uma janela de oportunidade para que a segurança privada pautassem seus interesses, já que a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos entraram na agenda do Governo, conforme ressaltado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Janela de Oportunidade para a modernização da regulação da segurança privada no Brasil

| Entrevistado | Trechos sobre a “Janela de Oportunidade” para a modernização da regulação da segurança privada no Brasil |
|---|---|
| Chico Vigilante, deputado distrital, assessor da CNTV | no governo da presidenta Dilma, estava tudo garantido para encaminhar o projeto, que era para regulamentar essa atividade já na questão da Copa do Mundo , porque tem uma lacuna muito grande. |
| José Boaventura, presidente da CNTV | Como eu disse, desde meados dos anos 2000 e 2008 mais precisamente que o setor e visando a copa do mundo o setor, os trabalhadores, as empresas, o próprio governo, a própria polícia federal, dizia da necessidade da atualização da lei , seja no tocante à questão do controle, seja na questão de gerar mais empregos para os trabalhadores e, para as empresas, mais mercado. |
| Felipe Vilarinho, advogado do SESVESP | A gente intensificou muito o trabalho para tentar aprovar esse projeto para ele já estar em vigor tanto na Copa das Confederações em 2013 quanto na Copa do Mundo em 2014. |

Elaboração: o próprio autor.

É importante salientar que o Estatuto da FIFA, organizadora da Copa do Mundo, obriga que os serviços de segurança nos estádios sejam feitos pelos agentes privados de segurança, os chamados “*stewards*”, em parceria com a polícia pública. No entanto, a regulação da segurança privada não permitia a atuação do segmento nesses eventos, sendo necessário atualizar a legislação para se adequarem a esses grandes eventos. Assim, o setor de segurança privada e a Polícia Federal passaram a sensibilizar os tomadores de decisão da importância da modernização da regulação da segurança privada no Brasil para se adequarem e melhorarem os serviços de segurança prestados, em vista da proximidade dos grandes eventos.

No dia 2 de dezembro de 2008, chega à Câmara o Projeto de Lei do Senado nº 682, de 2007, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko (PT-MT), que “Modifica o art. 19 da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, para garantir ao vigilante o recebimento de adicional de periculosidade”. Ao chegar à Câmara, recebeu o número 4.436/2008. No dia 28/04/2009 foi instaurada uma comissão especial, inicialmente para proferir parecer sobre o referido projeto, no entanto, foi feito um apensamento de todos os projetos que tratavam da segurança privada, assim, as discussões se ampliaram e passaram a tratar da criação do Estatuto da Segurança Privada. Essa é considerada a primeira comissão especial sobre o Estatuto da Segurança Privada.

O deputado federal Filipe Pereira (PSC-RJ) foi escolhido como presidente da comissão e o deputado federal Professor Sétimo (PMDB-MA) foi escolhido como relator. Em entrevista para a Revista FENAVIST de fevereiro de 2010, o presidente da comissão especial declarou: “A proximidade de grandes eventos esportivos – como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 – pode ser um pretexto para agilizar a aprovação do estatuto” (Revista FENAVIST, fevereiro de 2010, p. 17), o que reforça a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos como janela de oportunidade para a aprovação do Estatuto.

No dia 7 de julho de 2010, o relator da Comissão Especial de Segurança Privada da Câmara dos Deputados, deputado Professor Sétimo (PMDB-MA), apresentou o relatório sobre o Estatuto da Segurança Privada. Apesar das discussões e audiências públicas na Comissão Especial em que as partes se posicionaram, o relatório não foi bem recebido pelo setor de segurança privada. Dentre os pontos mais polêmicos, destacam-se:

o adicional de 30% de periculosidade, sem ressalva quanto aos estados que já pagam adicional de risco de morte; permissão para que cooperativas atuem na atividade de segurança privada; permissão para que vigilante individual exerça a atividade de segurança privada; capital social único para a atividade, mínimo de R\$ 150.000,00; reciclagem anual com carga horária de 60 horas; suspensão da atividade por até 90 dias; curso de formação com horária mínima de 300 horas; assistência psicológica continuada para os vigilantes por conta das empresas; não-contemplação dos artigos de interesse da atividade, como intervalo intrajornada, prorrogação do adicional noturno, menor aprendiz, deficiente físico, pregão entre outros; dispensa de obrigatoriedade de contratação de serviços de segurança quando o contratante alegar que sua atividade não suporta tal custo. O texto também permite transporte de valores de até R\$ 10.000,00 por qualquer meio de transporte; porte de armas com prazo de validade anual e possibilidade de ser renovado (FENAVIST, 12/2010, p. 12).

Dentre esses pontos, destaca-se a permissão para que o serviço de segurança privada possa ser feito por cooperativas de Segurança Privada, além da autorização para que vigilantes individualmente exerçam a atividade, o que é absolutamente contrário aos interesses do setor formal de segurança privada. Outro ponto polêmico do relatório foi a definição do ensino médio como escolaridade mínima para os agentes de segurança, o que contraria os interesses das entidades laborais que defendem o ensino fundamental como escolaridade mínima, pois o aumento do nível de escolaridade diminuiria as oportunidades de empregos dos vigilantes.

No entanto, o ponto mais polêmico do relatório foi o adicional de 30% de periculosidade, uma antiga demanda dos trabalhadores que conseguiram introduzir no relatório sobre o Estatuto da Segurança Privada. Segundo a FENAVIST, os 30% de periculosidade gerariam um impacto negativo para as empresas do setor. Apesar dessa divergência, tanto a FENAVIST quanto a CNTV concordaram que o relatório traria prejuízo para o segmento como um todo e se comprometeram a construir juntos um texto para substituir o relatório da comissão especial, buscando um consenso entre as partes para reverter o parecer desfavorável para o setor. Especificamente sobre o adicional de periculosidade, a FENAVIST reconheceu que não é contrária ao pagamento, mas o valor não poderia ser absorvido de uma única vez (Revista FENAVIST, dezembro de 2010, p. 12).

Com a proximidade das eleições, a Comissão Especial diminuiu o ritmo de trabalho, e as discussões acerca do Relatório do deputado Professor Sétimo (PMDB-MA), não avançaram. Com o fim da legislatura em 2010, a Comissão Especial

foi encerrada por decurso de prazo. No entanto, as entidades representativas do setor continuaram negociando para chegar a um texto consensual.

Em 2012, o delegado da Polícia Federal, Adelar Anderle, um dos principais responsáveis pela coordenação e construção do Estatuto da Segurança Privada se aposenta. Enquanto à frente da CGCSP, destacou-se por facilitar o relacionamento da PF, como órgão regulador com o setor de segurança privada. Além de coordenar o trabalho de construção do Estatuto da Segurança Privada, foi responsável por estreitar o relacionamento com o Ministério da Justiça na defesa do Estatuto. Após a aposentadoria no DPF, Anderle foi contratado pelo setor de segurança privada para continuar trabalhando na aprovação do Estatuto. Nessa mesma época, Paulo Lacerda, ex-diretor geral do DPF entre os anos 2003 e 2007, também é contratado para trabalhar na representação de interesses do segmento, especialmente na aprovação do Estatuto da Segurança Privada.

A contratação de pessoas-chave do setor público pelo setor privado e vice e versa é um fenômeno político conhecido como “porta-giratória”. O profissional contratado carrega consigo as experiências, conhecimento técnico, informações privilegiadas e redes de contato construídas em sua carreira. A contratação de pessoas-chave oriundas do setor público pelo setor privado é uma das estratégias utilizadas pelos grupos de interesse para influenciar decisões políticas a seu favor (BAIRD, 2012).

O relacionamento com o Ministério da Justiça na construção do Estatuto da Segurança Privada já tinha se iniciado enquanto Adelar ainda estava na Polícia Federal. Como os Projetos oriundos do Executivo têm prioridade de tramitação no Legislativo, a estratégia para acelerar a aprovação do Estatuto da Segurança Privada antes da Copa do Mundo era pressionar para que esse projeto fosse enviado pelo Executivo para o Congresso Nacional. O canal de acesso dentro do Executivo era o Ministério da Justiça, onde a Polícia Federal está alocada. A contratação do ex-delegado da Polícia Federal, Adelar Anderle, e do Ex-diretor Geral da Polícia Federal, Paulo Lacerda, foi uma estratégia para utilizar as experiências, conhecimento técnico, informações privilegiadas e redes de contato construídas em suas carreiras para facilitar o relacionamento do setor de segurança privada com o Ministério da Justiça e pressionar para que o Estatuto fosse encaminhado pelo Governo.

Sendo assim, a partir de 2013, inúmeras reuniões e audiências públicas foram convocadas pelo Ministério da Justiça em parceria com a Polícia

Federal e com o setor de segurança privada para se chegar a um consenso. De acordo com o Paulo Lacerda, ex-diretor geral da PF e contratado pelo setor de segurança privada para representar o segmento durante as negociações do Estatuto, “houve inúmeras reuniões, reuniões importantes, coisa de 20 reuniões, não é uma ou duas, sempre tinha reunião, inclusive com o ministro da justiça da época, o Ministro José Cardozo, e aí pensava-se que ia ter andamento”.

O então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, comprometeu-se a encaminhar à presidência um projeto sobre o Estatuto da Segurança Privada construído a partir dessas reuniões e audiências públicas em que todas as partes puderam se posicionar. Nesse momento da negociação, tanto entidades patronais quanto laborais chegaram a um consenso sobre a importância do Estatuto da Segurança Privada para o crescimento do setor, o que traria benefícios para os empresários, para os trabalhadores e para o DPF. O grande entrave enfrentado para a conformação de um novo texto nesse momento foi a FEBRABAN, um dos principais mercados consumidores dos serviços de segurança privada. A FEBRABAN entendia que as propostas do Estatuto da Segurança Privada onerariam as instituições financeiras na medida em que aumentavam os requisitos da segurança bancária.

A outra parte que depois eu vim saber que criava alguma dificuldade, como eu disse, vinha da FEBRABAN, porque os bancos entendiam que ao atender os anseios que estavam ali propugnados na proposta de estatuto aquilo onerava tremendamente, seria criar um número maior de vagas dentro das agências bancárias, é... requisitos de segurança que iam desde de modificações de portas, dos caixas, proteção nos caixas, então isso tudo ia onerar aí se falava na possibilidade de criar mais 35 mil cargos de vigilantes aí além do que o vigilante formal, registrado, constituído e contratado por uma empresa que procura o prestador de serviço que é a empresa de segurança, ele não é barato, é uma atividade relativamente cara, mas é fundamental (Paulo Lacerda, ex diretor geral da PF).

Em 2014, as entidades representativas do setor de segurança privada passaram a pressionar os parlamentares para a instalação de uma nova Comissão Especial para dar prosseguimento às discussões sobre o Estatuto da Segurança Privada, destacando a importância da modernização da regulação do setor em vista à proximidade da Copa do Mundo.

No mesmo ano, foi instalada a segunda Comissão Especial, agora para apreciar o PL 4238/12, originário do Senado Federal (PLS135/2010), de autoria do Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), que trata do piso nacional dos vigilantes. O presidente da Comissão foi o Deputado Laércio Oliveira (SD-SE) e o relator foi o

Deputado Nelson Pellegrino (PT-BA). O setor seguiu a mesma estratégia da primeira comissão e pressionou para que todos os projetos que tramitavam na casa sobre segurança privada fossem apensados e passassem a tratar do Estatuto da Segurança Privada. Na época, tramitavam na Câmara 119 projetos que tratavam de segurança privada. Era consenso no setor que os principais temas que tramitavam poderiam ser resolvidos com a aprovação do Estatuto da Segurança Privada.

O setor reivindicava que o projeto do Estatuto da Segurança Privada, amplamente discutido pelo Ministério da Justiça e pela Polícia Federal, e que já se encontrava na Casa Civil da Presidência, fosse enviado para o Congresso. Essa estratégia baseava-se em dois pontos: 1) já era um texto amplamente discutido em que as partes tinham alcançado um consenso razoável; e, 2) como o projeto seria enviado pelo Executivo, teria prioridade e tramitação mais célere, conforme ressaltado por Figueiredo e Limongi (2001). No entanto, o projeto do Executivo não veio. É importante salientar que, em meados de 2014, o Governo da presidenta Dilma Rousseff passava por uma grande crise política. Preocupado em se manter no Poder, era de se esperar que a agenda do Governo sofresse alteração. Nesse contexto, certamente a aprovação do Estatuto da Segurança Privada não era prioridade.

Devido ao contexto político conturbado, o Estatuto da Segurança Privada, amplamente discutido pelo menos desde 2008 pelas entidades representativas do setor juntamente com a Polícia Federal e que já se encontrava na Casa Civil da Presidência da República, nunca foi encaminhado pelo Governo. Sendo assim, em outubro de 2014, o Deputado Laércio Oliveira (SD-SE) apresentou o PL 8.052/2014 com texto similar ao projeto que estava parado na Casa Civil. O projeto foi apensado ao PL 4.238/12, que estava sendo apreciado na Comissão Especial. O intuito era que o PL 8.052/14, a última versão do Estatuto da Segurança Privada construído a partir de amplo diálogo entre as partes interessadas, substituísse o PL 4.238/12. No entanto, a Comissão foi encerrada com o fim da Legislatura em 2014 e o relator não apresentou o parecer.

Em março de 2015, foi instalada a terceira Comissão Especial para tratar da segurança privada. O Deputado André Moura (PSC-SE) foi escolhido como Presidente da Comissão e o Deputado Wellington Roberto (PR-PB), como relator do PL 4.238/12. Foram apensados ao PL 4.238/12 122 projetos que tramitavam na Câmara que tratavam de segurança privada. Assim como na última Comissão Especial, de modo a contemplar todas as reivindicações, entrou-se no entendimento

de que o texto construído a partir de negociações e discussões que deram origem ao Estatuto da Segurança Privada, materializado no PL 8.052/14, contemplava a maior parte dos interesses do setor. Sendo assim, o deputado Wellington Roberto tomou como base para escrever o seu relatório o PL 8.052/14, por considerar que era um texto mais amadurecido e consensual. Os membros da comissão concordaram que o texto deveria ser votado e aprovado. No dia 16 de setembro de 2015, a comissão especial aprovou o substitutivo do Deputado Relator Wellington Roberto (SDC nº 6 de 2016) que institui o Estatuto da Segurança Privada. No dia 29 de novembro de 2016, o plenário da Câmara aprovou por unanimidade o substitutivo do deputado Wellington Roberto e encaminhou para o Senado.

4.3 AVALIAÇÃO DO ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA APROVADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A aprovação do Estatuto da Segurança Privada por unanimidade na Câmara foi fruto de anos de trabalho de articulação, tanto dentro do próprio setor, como de representação de interesse junto aos parlamentares. De acordo com o presidente da Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), Jeferson Nazário, a aprovação do Estatuto representa a maior conquista do setor desde a criação da Lei 7.102/83. O texto aprovado na Câmara contempla as duas principais reivindicações do setor na defesa de uma nova regulação: aumento da amplitude dos serviços de segurança privada e combate à clandestinidade. Doravante, avaliaremos os principais pontos do Estatuto da segurança privada aprovado na Câmara.

O substitutivo, SDC Nº 6 de 2016, “institui o Estatuto da Segurança Privada e da Segurança das Instituições Financeiras, para dispor sobre os serviços de segurança de caráter privado exercidos por pessoas físicas ou jurídicas em âmbito nacional e para estabelecer as regras gerais para a segurança das instituições financeiras autorizadas a funcionarem no País”.

Em seu segundo capítulo, o texto define os serviços considerados de segurança privada: vigilância patrimonial; segurança de eventos em espaços comunais, de uso comum do povo; segurança nos transportes coletivos terrestres, aquaviários e marítimos; segurança perimetral nas muralhas e guaritas de estabelecimentos prisionais; segurança em unidades de conservação e

reflorestamento; monitoramento de sistemas eletrônicos de segurança e rastreamento de numerário, bens e valores; execução do transporte de numerário, bens ou valores; execução de escolta de numerário, bens ou valores; execução de segurança pessoal com a finalidade de preservar a integridade física de pessoas; formação, aperfeiçoamento e atualização dos profissionais de segurança privada. O texto também define as regras para as empresas de segurança privada prestarem serviços ligados à atividade de bombeiro civil.

Fica evidente que a amplitude da regulação foi estendida em relação à Lei 7.107/83. Finalmente a segurança eletrônica é incorporada na legislação e ampliam-se os nichos de mercado e os serviços prestados pelo setor formal de segurança privada. Ao trazer esses serviços para dentro da legislação, contribui para o crescimento do setor de segurança privada. Essa é uma estratégia típica da demanda por regulação favorável, conforme postulado pela Teoria da Captura de Stigler (2004) e que também vai ao encontro dos achados de White (2011) sobre o setor inglês de segurança privada, ou seja, a demanda por uma regulação visa contribuir com o crescimento do setor formal de segurança privada.

O substitutivo também define as exigências mínimas para abertura e funcionamento das empresas que prestam serviços de segurança privada no Brasil. Em relação ao capital social mínimo necessário para a obtenção de autorização para o desenvolvimento das atividades dos prestadores de serviço de segurança privada, definiu-se o seguinte: R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para as empresas de transporte de numerário, bens ou valores e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para as demais empresas de serviço de segurança; R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para as escolas de formação de profissionais de segurança; e R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para as empresas de monitoramento de sistemas eletrônicos de segurança privada.

O valor do capital mínimo para se constituir empresas de segurança privada foi significativamente aumentado em relação às versões anteriores do Estatuto. A definição de um valor relativamente alto de capital social mínimo necessário para se obter autorização de abertura de uma empresa que presta serviços de segurança é uma estratégia para criar barreiras de entrada e eliminar empresas menores da concorrência do mercado. Segundo o setor, as empresas menores entram no mercado, não cumprem as exigências e operam com preços inexecutáveis. Além disso, essas empresas prestam serviços de baixa qualidade, o que contribui

para a conformação de uma visão negativa da segurança privada, conforme salientado por Felipe Vilarinho, advogado do Sindicato das Empresas de Segurança Privada (SESVESP).

as exigências para uma empresa se constituir, por exemplo, aumentou o capital social, antes pra você ter uma ideia, atualmente, né? Uma empresa de segurança privada para se constituir precisa ter 100 mil Ufirs de Capital Social. Como a Ufir estava lá 106 então é 106.410 o valor exato. O mínimo que a empresa tem que ter de capital social pra abrir hoje é isso. Já no Estatuto ela aumenta pra 500 mil reais, entendeu? Aí ela separa quem é transporte de valores e ela coloca 2 milhões. Então já é um aumento considerável. Por que que é bom isso? Porque já elimina essas empresas pequenas que querem entrar no setor pra ganhar dinheiro no momento, vende um monte, depois quebra, deixa passivo, deixa os vigilantes sem receber e acaba com o mercado, entendeu? Então isso já vai ser muito bom porque realmente... A gente não é contra entrar empresas novas, mas desde que elas entrem no mesmo nível de competição, entendeu? Não adianta ela vir lá embaixo querer colocar um preço muito menor pra ganhar serviço, mas ela mesmo não vai conseguir executar o contrato, entendeu? E tem muito isso hoje. Então isso é uma coisa muito boa (Entrevista com Felipe Vilarinho, advogado do SESVESP).

Assim, ao impor barreiras de entrada, além de favorecer as maiores empresas do segmento, contribui para a elevação dos serviços prestados, o que conseqüentemente aumentaria a legitimidade do setor perante a sociedade civil enquanto ator envolvido no provimento da segurança, conforme postulado pela Teoria da Captura de Stigler (2004) e que vai ao encontro dos achados de White (2010; 2011) sobre o setor de segurança privada inglês.

De modo a evitar que as empresas não paguem os encargos trabalhistas, as entidades laborais conseguiram inserir no substitutivo a comprovação da constituição de provisão financeira ou reserva de capital, ou contratar seguro garantia para o cumprimento das obrigações trabalhistas, tributárias, previdenciárias e oriundas de responsabilização civil, o que também favorece as maiores empresas, ao passo que protege garantias trabalhistas.

O texto aprovado na Câmara também define e amplia os profissionais de segurança privada. Além do vigilante, institui o gestor de segurança privada, o vigilante supervisor, o supervisor de monitoramento de sistema eletrônico de segurança, o técnico externo de sistema eletrônico de segurança e o operador de sistema eletrônico de segurança. Fica claro que a legislação amplia a área de atuação de profissionais de segurança privada, criando oportunidades de emprego e crescimento do setor, interesses mútuos entre as entidades patronais e laborais.

Para abarcar as especificidades dos diferentes profissionais, o Estatuto define níveis de escolaridades mínimos para cada profissional. A demanda dos empresários era o aumento da escolaridade dos profissionais para o ensino médio, para se adequar o nível de escolaridade às exigências tecnológicas e de mercado, no entanto, essa mudança excluiria do segmento pessoas que não tenham esse requisito, assim, optou-se por definir os níveis de escolaridade específicos para os diferentes profissionais. Para o exercício da atividade de vigilante, definiu-se o ensino fundamental; para vigilante supervisor, supervisor de monitoramento, técnico externo e operador de sistema eletrônico de segurança, o ensino médio e, para os gestores de segurança, o nível superior. Esse arranjo é um resultado que adapta o nível de escolaridade às exigências tecnológicas e de mercado sem excluir do segmento pessoas com escolaridade mais baixa.

O Estatuto também define e aumenta as exigências para a segurança privada em instituições financeiras e similares, como as Casas Lotéricas e as Casas de Câmbio. Ao obrigar essas instituições a contratarem os serviços de segurança privada e ampliar as exigências mínimas, o setor mantém um mercado consumidor cativo de seus serviços, o que também contribui com o seu crescimento.

Com o intuito de ampliar o caráter responsivo da regulação e aumentar a participação do setor nas atividades de controle e fiscalização, o Estatuto institui o Conselho Nacional de Segurança Privada (CNASP) “de caráter consultivo, vinculado ao Ministério da Justiça, e composição de membros do governo, classe empresarial, classe laboral e da sociedade civil, conforme dispuser o regulamento e seu regimento interno, destinado a assessorar o Ministro da Justiça em assuntos de segurança privada e a elaborar políticas para o setor”.

O substitutivo mantém ainda a Polícia Federal como órgão responsável pelo controle e fiscalização das empresas e serviços de segurança privada no Brasil, o que garante um dos pontos mais importantes da Lei 7.102/83 para o segmento: o caráter centralizador da regulação. Também define precisamente as competências da Polícia Federal enquanto órgão regulador, além das penalidades administrativas aplicáveis aos prestadores de serviço de segurança privada por tipo de infração, que inclui multas e cancelamento da autorização para funcionamento dependendo da gravidade e da reincidência da infração. Além disso, tipifica como crime prestar ou oferecer serviços de segurança privada sem possuir autorização de funcionamento e contratar serviços clandestinos de segurança privada, passível de

prisão e multa. Ainda, institui que o dinheiro arrecadado em taxas e multas e destinado ao Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (FUNAPOL), passe a ser utilizado, exclusivamente, para a melhora da estrutura de fiscalização e de controle da prestação de serviços de segurança privada e das instituições financeiras.

Com essas definições, além de combater a clandestinidade, aumenta o poder fiscalizatório da Polícia Federal, com o objetivo de aumentar a qualidade dos serviços de segurança privada. Assim, o Estatuto também amplia a extensão da regulação.

O Estatuto da Segurança Privada aprovado na Câmara dos Deputados contempla os principais pontos de interesse das entidades representativas patronais, laborais e da Polícia Federal. Amplia as atividades de segurança privada, expande o poder fiscalizatório da Polícia Federal, pune a clandestinidade e aumenta as exigências para se prestar serviços de segurança privada. Assim, a regulação demandada pelo setor contribui para o aumento da qualidade dos serviços de segurança privada prestados, o que, por sua vez, aumenta a legitimidade do setor enquanto ator que provê segurança, aumentando o mercado de segurança e proporcionando o crescimento do próprio setor.

Apesar de a maioria dos pontos do Estatuto da Segurança Privada ressaltados até aqui serem consenso entre as entidades patronais, laborais e a Polícia Federal, alguns pontos ainda geram divergências. Segundo o presidente da Confederação Nacional de Vigilantes (CNTV), reivindicações importantes da categoria não foram atendidas.

Primeiro o piso, como eu já disse. Segundo, essa questão do interesse nacional e, terceiro, um pleito que ainda é muito caro para a gente, é a questão da melhoria de armamento, principalmente na questão de transporte de valores. Não que nós queiramos defender um nível bélico extremado, mas extremamente temerário um vigilante estar em um carro forte com uma 38, no máximo uma espingarda 12 para se defender de AR15, ponto 50 e outros armamentos que estão nas mãos das quadrilhas que, lamentavelmente, o estado brasileiro não foi capaz de impedir que entrasse no país” (Entrevista de José Boaventura, presidente da CNTV).

Os trabalhadores reivindicam um piso salarial nacional dos vigilantes de R\$ 3.000,00, o que segundo as entidades patronais, é impraticável, especialmente devido às especificidades regionais do país. No substitutivo ficou decidido que o piso salarial será definido em Acordo de Convenção Coletiva estadual, portanto, uma perda

para as entidades laborais. Outro ponto importante e que causou divergência é que o Substitutivo define as atividades de segurança privada como atividades de interesse nacional, o que é contrário aos interesses trabalhistas, pois, além de dificultar que estados e municípios legislem sobre assuntos de segurança privada, o termo pode ser entendido como impeditivo de greve. E um terceiro ponto é que as entidades laborais defendiam a melhoria do armamento, especialmente nas atividades de transporte de valor, o que não ocorreu, principalmente por resistência da Polícia Federal.

É importante salientar outro ponto polêmico. O texto aprovado na Comissão Especial não proibia o investimento de capital estrangeiro na prestação de serviços de segurança privada, estimulando a concorrência. No entanto, o texto que foi à votação no Plenário da Câmara incluía a vedação do capital estrangeiro às empresas de serviço de segurança privada especializadas em transporte de numerário, bens e valores, além de considerar esses serviços como essenciais, o que, no limite, dificulta a organização de greve desses profissionais. Além disso, também foi adicionado um parágrafo que proíbe as instituições financeiras e similares a participarem do capital das empresas especializadas em segurança privada e de constituir serviços orgânicos de segurança privada voltados para o transporte de numerário, bens e valores. Ao que consta, essas são reivindicações das empresas de transportes de numerário, bens e valores que buscam garantir a reserva de mercado. Ao ser indagado pelo jornal Jota sobre quem estaria interessado nessas vedações, o presidente da CNTV, José Boaventura respondeu:

Em primeiro lugar entre os interessados está a Brinks e a Prosegur que têm o controle de mais de 60% do capital, do serviço de transporte no Brasil. É um setor monopolizado por 4 ou 5 empresas, lideradas pela Brinks e Prosegur, o que quer dizer que mais de 60% do capital circulante no país está nas mãos de empresas estrangeiras (JOTA, 2017).

Essas alterações inseridas de última hora pelo relator não foram decididas na Comissão Especial. Durante a votação no Plenário da Câmara, essas inclusões passaram despercebidas e foram aprovadas pelo Plenário da Câmaras dos Deputados.

4.4 A TRAMITAÇÃO DO ESTATUTO DA SEGURANÇA PRIVADA NO SENADO FEDERAL

Com a aprovação do Estatuto da Segurança Privada por unanimidade na Câmara dos Deputados, no dia 29 de novembro de 2016, o substitutivo foi encaminhado para o Senado Federal. Nessa Casa, o projeto tramita pelas comissões para depois ir ao plenário. No dia 9 de dezembro de 2016 ele chegou à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em que o Senador Vicentinho Alves (PR-TO) foi designado relator. Ao chegar ao Senado o substitutivo também passou a ser amplamente discutido e as partes interessadas passaram a atuar na representação de seus interesses junto aos Senadores.

É importante salientar que, segundo o regimento interno do Senado, um projeto originário do Senado emendado na Câmara, quando retorna para a Casa de origem, não pode sofrer inclusões de texto, apenas supressão. Como a matéria que deu origem ao substitutivo é originária do Senado, o PLS 135/2010 de autoria do Senador Marcello Crivella (PRB-RJ), os grupos de interesse passaram a atuar na supressão do texto contrário aos seus interesses. Isso revela como o arranjo institucional define as estratégias dos próprios grupos de interesse, conforme postulado pelo neoinstitucionalismo.

A Confederação Nacional de Vigilantes (CNTV) encaminhou o ofício nº 065/2017 para o Senado Federal com suas sugestões de supressões no texto do substitutivo. No ofício, a entidade laboral se posicionou contrária à inclusão de emendas no texto aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados que não foram aprovadas na Comissão Especial.

Importante dizer, ainda, que o referido Projeto de Lei foi exaustivamente debatido na sua tramitação na Câmara dos Deputados com o Governo e o segmento do Setor. No entanto, quando de sua aprovação no Plenário da Câmara no dia 29.11.2016 foram incluídos indevidamente emendas que não constavam no projeto original, transfigurando o Texto Legal (Ofício nº 065/2017).

O ofício sugere a supressão do texto do parágrafo único do artigo primeiro que define as atividades de segurança privada como atividades de interesse nacional, pois considera danosa aos trabalhadores. Além de dificultar que estados e municípios legislem sobre segurança privada, a expressão “interesse nacional” pode coibir as greves da categoria, razão pela qual a entidade se posiciona contrária. Também sugere a supressão integral dos parágrafos 2º ao 5º do artigo 20, que são

justamente os parágrafos polêmicos que proíbem o capital estrangeiro em empresas de segurança privada especializadas em transporte de numerário, bens e valores e proíbem instituições financeiras e similares a participarem do capital das empresas especializadas em segurança privada e de constituírem serviços orgânicos de segurança voltados para o transporte de numerário, bens e valores.

De acordo com o ofício, essa inclusão atende a interesses particulares do setor de transporte de valores, além disso, considera inconstitucional a proibição das instituições financeiras de participarem do capital social dessas empresas. Também considera essa inclusão como “uma clara reserva de mercado para atender interesses particulares e exclusivos de uns poucos” (Ofício nº065/2017).

O documento também sugere a supressão integral dos parágrafos 4º e 5º do artigo 29. O 4º parágrafo, entre outras coisas, permite a negociação dos intervalos de repouso e alimentação, do descanso semanal remunerado, a compensação do feriado e o adicional noturno. Segundo o documento enviado pela CNTV, o texto viola o princípio da dignidade da pessoa humana, além de serem direitos consolidados pela legislação trabalhista e que não devem ser alterados. O parágrafo 5º proíbe o portador de deficiência física de exercer qualquer função na atividade-fim do segmento. De acordo com o Ofício,

Esta generalização não coaduna com o princípio constitucional que prima pela inclusão social, em contraposição aos esforços da sociedade e do governo, no sentido de incluir no mercado de trabalho todo aquele portador de deficiência física. Em segundo lugar, nem toda deficiência física é incompatível com o exercício das várias atividades em que se desdobra a segurança privada. Sem dúvida, o setor pode contribuir com a inclusão dos portadores de deficiência física no mercado de trabalho e o texto visa coibir esta possibilidade (Ofício nº 065/2017).

O documento também sugere a supressão de parte do 1º parágrafo e a supressão integral do segundo parágrafo do artigo 31 que define as atividades de segurança privada em instituições financeiras e similares como essenciais, de acordo com a CNTV, o texto fere o direito à greve e, portanto, é inconstitucional.

Também sugere a exclusão de parte do parágrafo VI do artigo 33 que exclui algumas exigências de artefatos, mecanismos e procedimentos de segurança em municípios com menos de 500 mil habitantes. De acordo com a CNTV,

Ao limitar este direito apenas à população das capitais e de municípios com mais de 500 mil habitantes o texto restringe sem nenhum critério legal, social ou moral o direito à segurança, isto porque dos mais de cinco mil municípios brasileiros, apenas 37 (trinta e sete) possuem

mais de 500 mil habitantes. É como se o texto estivesse discriminando quem pode e quem não pode ter segurança quando faz uma operação bancária junto ao caixa da instituição bancária (Ofício nº 065/2017).

Por fim, o documento sugere a supressão do artigo 48 que aplica a Lei 9.784/99 sobre processo administrativo. De acordo com o documento, “o processo punitivo no âmbito da segurança privada possui ritos próprios e uma câmara administrativa revisora (...) sendo inaplicável a estes processos as regras do processo administrativo comum” (Ofício 065/2017).

Em 23 de agosto de 2017, os Senadores Dalírio Beber (PSDB-SC), Paulo Paim (PT-RS) e Randolfe Rodrigues (REDE-AP) fizeram um requerimento para a realização de Audiência Pública para instrução da matéria. Assim sendo, no dia 13 de setembro de 2017, foi realizada Audiência Pública para discutir o Estatuto da Segurança Privada no Senado Federal que contou com a presença dos seguintes oradores: Leandro Vilain, Diretor de Políticas de Negócios e Operações da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN); Jeferson Furlan Nazário, Presidente da Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST); Gustavo Machado Tabatinga Júnior, Secretário de Políticas Sindicais da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (Contraf-CUT); Ricardo Sancovich, Delegado da Polícia Federal; José Boaventura Santos, Presidente da Confederação Nacional de Vigilantes e Prestadores de Serviços (CNTV); Carla Neri, Analista Técnica da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); Clairton Walter, Representante do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) e Ruben Schechter, Representante da Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores (ABTV).

Durante a tramitação no Senado, os principais pontos conflitantes e de grande discussão foram justamente os pontos ressaltados pelo Ofício 065/2017 encaminhado pela CNTV, especialmente as questões relacionadas aos deficientes físicos, à proibição do capital estrangeiro em atividades de segurança privada e à proibição de instituições financeiras e similares de participarem do capital das empresas especializadas em segurança privada e de constituírem serviços orgânicos de segurança voltados para o transporte de numerário, bens e valores.

Em relação à questão sobre os deficientes físicos, por exemplo, o substitutivo proibia que essas pessoas atuassem em atividades-fim de segurança privada, ou seja, proibia os deficientes físicos de atuarem nas atividades de vigilantes.

A CNTV se posicionou contrária a essa proibição. De acordo com o presidente da CNTV, José Boaventura, essa proibição é “preconceituosa e discriminatória”. O Senador Paulo Paim (PT-RS), um defensor histórico dos deficientes físicos no Senado, passou a defender a inclusão dos deficientes físicos nas atividades-fim das empresas de segurança privada, inclusive com cotas de deficientes físicos nessas atividades. Os representantes patronais defendem que as cotas para deficientes físicos devam ser cumpridas no quadro administrativo das empresas e não operacionais, pois são exigências difíceis de serem cumpridas no quadro operacional, tendo em vista a necessidade de os vigilantes apresentarem higidez física como requisito para exercerem a sua função, além do mais, não existem vigilantes deficientes físicos suficientes para se cumprir a cota no quadro operacional.

De acordo com Boaventura, o Brasil é um dos poucos países do mundo que tem restrição para que as pessoas com algum tipo de deficiência física exerçam atividade de segurança privada. Segundo o presidente da CNTV, “a atividade de segurança privada não é só tiro, atividade de segurança privada não é só contato físico, atividade de segurança privada é observação, é comunicação, é atenção”, sendo assim, defendem que os deficientes físicos não devam ser proibidos de prestarem serviços de vigilantes.

Outro ponto polêmico é a proibição do capital estrangeiro em atividades de segurança privada. Esse tema não é consenso nem mesmo entre os empresários, há quem defenda a proibição do capital estrangeiro e quem defenda a abertura. Segundo o delegado da Polícia Federal, Dr. Ricardo Sancovich, “A polícia federal entende que qualquer tipo de monopólio ou restrição (...) não é cabida”. Ainda, segundo Cléria Santos, Assessora Parlamentar da Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), a proibição do capital estrangeiro não foi uma emenda proposta pela entidade. No Senado, o senador Randolpho Rodrigues (REDE-AP) foi um dos maiores defensores da abertura para o capital estrangeiro atuar em segurança privada.

O terceiro ponto polêmico e amplamente discutido no Senado foi a proibição de instituições financeiras e similares de participarem do capital das empresas especializadas em segurança privada e de constituírem serviços orgânicos de segurança voltados para o transporte de numerário, bens e valores. De acordo com Boaventura, presidente da Confederação Nacional de Vigilantes (CNTV),

É uma restrição inconstitucional, restrição absurda, somente para atender interesses das empresas de segurança privada de transporte de valores que monopolizam o transporte de valores no Brasil, é bom que se diga que quatro ou cinco empresas que controlam, 2 delas estrangeiras, controlam cerca de 80% do meio circulante do Brasil da situação de dinheiro, e essas empresas hora não querem a concorrência de outras empresas estrangeiras, hora não querem que empresas constituídas por bancos possam também prestar serviço nesse mercado. E ao nosso ver, também é algo inconsequente e lesivo aos interesses da sociedade, aí nós estamos falando de uma lei que tem a sociedade como principal interessada (Entrevista José Boaventura, presidente da CNTV).

De modo geral, as questões envolvendo deficientes físicos, a proibição do capital estrangeiro em atividades de segurança privada e a proibição de instituições financeiras e similares de participarem do capital das empresas especializadas em segurança privada e de constituírem serviços orgânicos de segurança voltados para o transporte de numerário, bens e valores foram os pontos mais conflitantes durante a tramitação do Estatuto da Segurança Privada no Senado Federal.

Após ouvir todas as partes interessadas, o relator Senador Vicentinho Alves apresentou o seu parecer final sobre o Estatuto da Segurança Privada. O relator entende que os parágrafos 2º, 3º 4º do artigo 20 que proíbe o capital estrangeiro nas empresas de segurança privada e proíbe que as instituições financeiras e similares constituam serviços orgânicos de segurança voltados para o transporte de numerário, bens e valores devam ser suprimidos.

Entendemos, por um lado, que existe a necessidade de proteção do sistema financeiro nacional, o que requer um rigoroso controle e monitoramento da guarda e transporte dos valores em espécie. Por outro lado, enxergamos como desnecessariamente redundante a restrição de participação de capital estrangeiro. O processo de estabelecimento de uma empresa já exige a autorização da Polícia Federal e o registro dos planos de segurança privada, que serão então submetidos a um rigoroso crivo de avaliação. [...] Já no que tange à segurança privada do patrimônio igualmente particular, entendemos que a restrição da autonomia de guarda de seu próprio patrimônio fere diretamente à ordem constitucional, devendo ser, portanto, removida do texto tal restrição. A composição de serviços de segurança privada voltados para o transporte de numerário, bens e valores é a manifestação do direito fundamental à propriedade privada. Ora, se o proprietário do bem não puder, com seus próprios recursos, compor a segurança para guarda-lo, desta forma lhe é negada a autoridade sobre sua própria propriedade (Parecer (SF) Nº 51 de autoria do Relator Senador Vicentinho Alves, p. 4-5).

O Relator também suprimiu o artigo 2º, Parágrafo Único, que proíbe a prestação de serviços de segurança privada de forma cooperada ou autônoma, o que é absolutamente contrário aos interesses do setor de segurança privada. Também suprimiu os parágrafos 1º e 2º do artigo 31 que, entre outras coisas, define os bancos oficiais ou privados, as caixas econômicas, sociedades de crédito, associações de poupança, suas agências e postos de atendimento, cooperativas de crédito como instituições financeiras, considerando como serviços essenciais. De acordo com o relator, a supressão é fundamental para a manutenção da prestação de serviços das cooperativas de crédito. Na mesma linha, com o intuito de garantir a manutenção da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que opera como correspondente bancário em mais de 1800 municípios, o relator sugere a supressão do Artigo 33, parágrafos 2º, I, que obriga haver no mínimo um vigilante armado onde há serviços de atendimento bancário. De acordo com o parecer do Relator, como o regimento proíbe ressalvas nessa etapa da tramitação, a supressão desse parágrafo é fundamental para o funcionamento da ECT. Também suprime o art. 33, parágrafo 1º, VI, que exige artefatos e mecanismos que garantam a privacidade das operações bancárias nos guichês dos caixas, nas capitais dos Estados e nas cidades com mais de quinhentos mil habitantes, por considerar “inadequados à realidade nacional” (Parecer Nº 51, de autoria do Relator Vicentinho Alves, p. 6).

O Relator suprime também o artigo 29, parágrafo 5º, que exclui as atividades-fim de segurança privada da base de cálculo para as cotas de postos de trabalho a serem ocupados por aprendizes e pessoas com deficiência. Também suprime o artigo 31, parágrafo 1º, que define os serviços de segurança privada em instituições financeiras como essenciais, ambas, reivindicações da CNTV.

O texto do substitutivo define um prazo de dois anos para a adequação do funcionamento de serviços de segurança privada. Por considerar o prazo demasiadamente curto, o relator decidiu pela supressão do artigo 42, parágrafo 5º, que trata dessa questão. Por fim, o parecer reconhece “a necessidade de pequenos ajustes redacionais para evitar a perda de sentido do texto remanescente, em remissões, os quais já nos encarregamos de propor no voto” (Parecer (SF) Nº 51, de autoria do Senador Vicentinho Alves, p. 7).

Assim sendo, no dia 10 de outubro de 2017, o Relator Senador Vicentinho Alves apresentou o seu relatório com as emendas descritas acima para ser apreciado na reunião da CAS no dia seguinte, que aprovou o Relatório do Senador.

Também foi aprovado um requerimento de urgência para a matéria a ser apresentado para o Plenário do Senado Federal. No dia 21-11-2017, o Senador Vicentinho Alves (relator na CAS), respaldado pela Senadora Marta Suplicy (Presidente da CAS), enviou o Requerimento nº 992/2017 solicitando urgência para a matéria perante o Plenário do Senado Federal. No entanto, o Estatuto da Segurança Privada encontra-se parado na Mesa do Presidente do Senado Federal, Eunício Oliveira (PMDB-CE).

Os três pontos polêmicos descritos anteriormente continuam sem consenso entre as partes. No momento da votação no Plenário do Senado, esses temas serão discutidos e votados pelos Senadores. Se não houver consenso absoluto em todos os pontos, aqueles que receberem destaque serão votados, e vence a maioria. O setor pressiona para que seja votado o mais rápido possível, mas o presidente do Senado, Eunício Oliveira (PMDB-CE), não pautou o Projeto no Plenário do Senado, principalmente por não haver consenso em alguns pontos específicos. O Presidente e o Plenário do Senado, apesar de terem poder para decidir sobre os pontos divergentes, não querem arcar com os custos políticos de desagradar setores importantes da sociedade, seja a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (FENAVIST), a Confederação Nacional de Vigilantes (CNTV) ou a Federação Nacional das Associações de Bancos (FEBRABAN), especialmente em ano eleitoral. Sendo assim, o setor de segurança privada aguarda que o Plenário do Senado pautar o tão esperado Estatuto da Segurança Privada, fruto de quase duas décadas de discussões e tramitação, tanto no Executivo quanto no Legislativo, com o intuito de modernizar a regulação da segurança privada no Brasil, combatendo a clandestinidade e contribuindo para o crescimento do setor formal de segurança privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a atuação política do setor de segurança privada na construção de um novo marco regulatório para o setor, o Estatuto da Segurança Privada. As perguntas de pesquisa que orientaram o trabalho foram: Quais os interesses do setor de segurança privada na construção de um novo marco regulatório e quais as estratégias de representação de interesses utilizadas pelo segmento para a consecução de seus objetivos?

Em relação à primeira questão, a análise mostrou que o setor de segurança privada considera que a Lei 7.102/83 tem amplitude limitada e não contempla diversas atividades e profissionais de segurança privada. Sendo assim, uma das principais reivindicações do setor em relação à modernização da regulação diz respeito ao aumento da amplitude da legislação.

O Estatuto da Segurança Privada ampliou os serviços considerados de segurança privada, permitindo, inclusive a segurança em eventos, transportes coletivos terrestres, aquaviários e marítimos, segurança perimetral nas muralhas e guaritas de estabelecimentos prisionais, monitoramento de sistemas eletrônicos de segurança, entre outros, destacados no Capítulo 4. Além disso, o Estatuto também ampliou os profissionais da segurança privada, incorporando outros profissionais, além dos vigilantes, tais como o vigilante supervisor, o supervisor de monitoramento de sistema eletrônico de segurança, o técnico externo de sistema eletrônico de segurança e o operador de sistema eletrônico de segurança. Ao aumentar a amplitude da regulação, incentiva-se a criação de novos mercados e novas oportunidades de emprego de segurança privada, contribuindo para o crescimento do setor formal que presta serviços de segurança privada, um dos principais objetivos das entidades patronais e laborais na defesa de um novo marco regulatório.

Ainda com esse objetivo, o Estatuto também define e aumenta as exigências para a segurança privada em instituições financeiras e similares, como as Casas Lotéricas e as Casas de Câmbio. Ao obrigar essas instituições a contratarem os serviços de segurança privada e ampliar as exigências mínimas, o setor mantém um mercado consumidor cativo de seus serviços, o que também contribui para o seu crescimento. Nesse sentido, a demanda do setor de segurança privada no Brasil por regulação favorável teve como um dos principais objetivos aumentar o mercado consumidor de segurança privada e contribuir para o crescimento do segmento.

Um dos principais problemas enfrentados pelas empresas regulares de segurança privada no Brasil é a clandestinidade, empresas não autorizadas pelo Estado que prestam serviços de segurança privada e competem de forma desleal com o mercado formal, que enfrenta altos custos para funcionar. Assim, um dos objetivos da nova regulação é combater a clandestinidade, aumentando o poder do órgão fiscalizador. O Estatuto tipifica como crime prestar ou consumir serviços clandestinos de segurança privada, passível de prisão e multas. Também define as penalidades para as empresas que não cumprirem as exigências. O intuito é aumentar a qualidade dos serviços de segurança privada prestados para diminuir a desconfiança da sociedade em relação ao segmento. Ainda nesse sentido, também aumenta as exigências mínimas para se constituírem empresas de segurança privada, criando barreiras de entrada de novos competidores que oferecem serviços de baixa qualidade e operam com preços inexequíveis. Ao prezar pelo aumento da qualidade dos serviços de segurança e responsabilização, o Estatuto da Segurança Privada também aumenta a extensão da regulação.

Outro ponto importante do Estatuto da Segurança Privada é a criação do Conselho Nacional de Segurança Privada (CNASP), órgão consultivo que conta com a participação do setor para elaborar políticas, aumentando o caráter responsivo da regulação.

Sendo assim, fica evidente que o Estatuto da Segurança Privada mantém o caráter centralizador da regulação e amplia a extensão, a amplitude e o caráter responsivo. Todos esses aspectos contribuem para o crescimento do setor e fortalece o poder fiscalizatório da Polícia Federal. De modo geral, a regulação demandada atende aos interesses do órgão fiscalizador, que aumenta o seu poder enquanto órgão de controle e fiscalização e atende aos interesses do setor regulado, que busca aumentar os negócios.

Assim, a hipótese de que a demanda por regulação do setor de segurança privada brasileiro busca aumentar a legitimidade do segmento enquanto agente provedor de segurança autorizado pelo Estado e, conseqüentemente, contribuir com o crescimento do setor mostra-se plausível.

Esse resultado vai ao encontro dos achados de White (2010; 2011) sobre o *lobby* da segurança privada na construção de uma regulação favorável na Inglaterra. A especificidade brasileira é que a desconfiança e a falta de legitimidade

enfrentada pelo setor formal brasileiro estão relacionadas à clandestinidade que, ao que consta, não é um problema enfrentado pelo setor inglês.

Em relação às estratégias de representação de interesse utilizadas pelo setor de segurança privada para a aprovação do Estatuto, argumentamos que o primeiro esforço foi uma reação a um projeto de Lei que alterava a regulação contrariamente aos interesses do segmento, o PLS 168/2005 de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE). A estratégia utilizada foi enviar um texto para substituir o Projeto de Lei do Senado. O foco da pressão foi sobre o relator do PLS, o Senador Romeu Tuma (PTB-SP), que apresentou relatório favorável ao segmento, acatando as sugestões. No entanto, o projeto foi arquivado com o fim da Legislatura.

Também argumentamos que os grandes eventos ocorridos no Brasil, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, serviram como uma janela de oportunidade para o segmento sensibilizar os tomadores de decisão acerca da importância da modernização da Legislação para se adequarem às exigências de qualidade impostas pelos organizadores dos eventos. A partir de então, o setor de segurança privada intensificou os trabalhos de representação de interesses e de pressão junto aos tomadores de decisão para que o Estatuto da Segurança Privada fosse aprovado antes desses eventos.

A partir de então, a estratégia utilizada foi a atuação política no Executivo, via Ministério da Justiça (MJ). O segmento levou em consideração a força e celeridade dos projetos oriundos do Executivo e passou a pressionar para que o Governo encaminhasse essa proposta. Para tanto, uma das principais estratégias utilizadas pelo setor de segurança privada para o relacionamento com o MJ foi a contratação de pessoas-chave oriundas da Polícia Federal para trabalharem na representação de interesse do setor junto ao MJ. Assim, identificamos o fenômeno da porta-giratória, a contratação de profissionais oriundos do setor público, como uma das principais estratégias utilizadas pelo setor durante a representação de interesse junto aos tomadores de decisão, especialmente no Executivo, via MJ.

Nesse sentido, a hipótese de que os setores sociais são induzidos a representarem seus interesses junto ao Executivo dada a força dos projetos oriundos dessa esfera parece plausível para o caso da segurança privada. No entanto, a estratégia não teve sucesso, pois o Governo nunca encaminhou um projeto que atendesse aos interesses do segmento, o que revela as dificuldades dos setores sociais para sensibilizar o Governo.

Sendo assim, o lócus da pressão para a aprovação do Estatuto da Segurança Privada volta-se para o Legislativo. Nessa esfera, a estratégia utilizada foi aproveitar os projetos de Lei que tinham tramitação mais avançadas e que versavam sobre segurança privada e apensar todas as matérias que tramitavam na Câmara dos Deputados para serem discutidas juntamente. Passava-se, portanto, a discutir o Estatuto da Segurança Privada. O texto construído durante muitos anos de negociação substituiria o Projeto de Lei que encabeçasse a tramitação. Essa estratégia foi utilizada nas três Comissões Especiais montadas para tratar dos assuntos relacionados à segurança privada, até que, no final de 2016, foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados o Substitutivo nº 6 de 2016 de autoria do deputado Wellington Roberto que institui o Estatuto da Segurança Privada.

No Senado Federal, os principais interesses divergentes, quais sejam a proibição do capital estrangeiro em atividades de segurança privada, a proibição de instituições financeiras e similares de participarem do capital das empresas especializadas em segurança privada e de constituírem serviços orgânicos de segurança voltados para o transporte de numerário, bens e valores e a questão dos deficientes físicos estão impedindo a aprovação do Estatuto. Os interesses conflitantes competem entre si para influenciar as decisões políticas a seu favor.

A versão final do texto conta com diversas alterações em relação à proposta inicial. Durante todo o processo legislativo, as partes interessadas que participaram do processo puderam vocalizar seus interesses e influenciar a construção do Estatuto. Nos termos pluralistas, a atuação política durante o processo de construção do Estatuto da Segurança Privada revela o caráter democrático da competição por influência, em que “ninguém leva tudo, mas todo mundo leva um pouco”.

Por fim, este estudo buscou contribuir com uma agenda de pesquisa praticamente inexplorada sobre a atuação política do setor de segurança privada. Espera-se que essas discussões incentivem o surgimento de novas pesquisas sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.
- ARAGÃO, José Murilo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.
- BAIRD, Marcello Fragano. **O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa**. 2012. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo. 2012.
- BRODEUR, Jean-Paul. Private Security. In: _____. **Policing Web**, Oxford University Press, 2010, p. 255-308.
- BOBBIO, Norberto. Teoria das Elites. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, E.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11º ed. Brasília: Ed. UnB, 1998, p. 385-391.
- BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. **Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo**: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- CARDOSO, Fernando. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Adalberto. Os sindicatos no Brasil: paradoxos e uma interpretação. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 301-314.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. **A expansão das empresas de Segurança Privada em São Paulo**. 2002. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo. 2002.
- CUNHA, Eleonora; ARAÚJO, Carmem. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018.
- DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- _____. **?Quién gobierna?**: Democracia y poder em una ciudad estadounidense. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010.
- _____. **Poliarquia**: Participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- _____. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: AMORIM, M. S. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970, p.90-100.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus – Revista Histórica**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p. 7-32, 1999.

FENAVIST. IX ESSEG – Estudo sobre o setor de segurança privada, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina. C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FLORQUIN, Nicolas. A Booming Business Private Security and Small Arms. In: **Small Arms Survey 2011**. ed by Cambridge University Press. 2011. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>>. Acesso em: 15 out. 2015.

GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. London: MIT Press, 2005.

GIBBS, G. Codificação e Categorização Temáticas. In: _____. **Análise de Dados Qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 59-68.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOZETTO, Andréa; MANCUSO, Wagner. Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), **Anais...** Gramado, 2012.

GRAZIANO, Luigi. O *Lobby* e o Interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.12, n.35, out. 1997.

GUNNELL, John G. The Genealogy of American Pluralism: From Madison to Behavioralism. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, vol. 17, n. 3, Traditions in Pluralist Thought. Traditions de la pensée pluraliste, p. 253-265, jul. 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HIRST, Paul Quentin. Pluralismo. In: OUTHWAITE, W. e BOTTMORE, T (eds). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

JONES, Trevor. Governing Security: Pluralization, Privatization, and Polarization in Crime Control and Policing. In: MAGUIRE, M., MORGAN, R.; REINER, R. **The Oxford Handbook of Criminology**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 743-768.

KELLE, U. Análise com Auxílio de Computador: codificação e indexação. In: BAUER, M. & GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton University Press, 1994.

KINGDOM, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 219-244.

LIMONGI, Fernando. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco. (org). **Os Clássicos da Política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 245-287.

_____. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOADER, Ian. Private Security and the demand for protection in contemporary Britain. **Policing and Society**, vol. 7, p. 143-162, 1997.

LOPES, Cléber. **Os poderes da segurança privada**: um estudo exploratório sobre a atuação dos profissionais regulares de segurança privada nas cidades de São Paulo e Londrina. Projeto de Pesquisa n°08566, Universidade Estadual de Londrina, 2013.

_____. **Como se vigia os vigilantes**: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada. 2007. 212 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2007.

_____. Como os paulistanos veem os setores de segurança pública e segurança privada: estudo exploratório com dados de uma pesquisa de survey. **O público e o privado**, v. 26, p. 207-231, 2015.

_____. Plural policing and public opinion in Brazil. **Security Journal**, v. 19, p. 1-19, 2017.

MADISON, J.; HAMILTON, A; JAY, J. **Os artigos federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MANCUSO, Wagner Pralon. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 58, p. 61-87, 2003.

_____. O Empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, v. 28, p. 131-146, jun. 2007a.

_____. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007b.

MEYER-PFLUG, S. Grupos de Interesse (Lobby). **Série Pensando o Direito**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

MILLS, Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1981.

MORAES, G. Comissão especial aprova Estatuto da Segurança Privada. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 16 set. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/496229->

COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-ESTATUTO-DA-SEGURANCA-PRIVADA.html>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

MOURA, Bruno. De piso salarial a restrição concorrencial. **JOTA**. São Paulo, 09 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/o-carro-forte-e-a-livre-concorrencia-09082017>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

OCQUETEAU, Frédéric. A expansão da segurança privada na França. Privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva? **Tempo Social: Revista de Sociologia USP**, São Paulo, n. 9, v. 1, p. 185-195, maio de 1997.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses**: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. 2004. 296f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2004.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 2015.

PASQUINO, G. Grupos de Pressão. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, E.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Ed. UnB, 2007.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo. (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 81-130.

PERES, Paulo. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p.53-71, 2008.

POLSBY, N. How to Study Community Power: the pluralista alternative. **Journal of Politics**, v. 22, p. 474-484, 1960.

POSNER, Richard A. Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo. (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 49-80.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J.; DEALURIERS, J-P.; GROULX, L-H; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R. e PIRES, Á. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2014.

SANTOS, Luiz Alberto. **Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesse no ciclo de Políticas Públicas** – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. **O Parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. 2011.

_____. **Representação de Interesses na Arena Legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Brasília, Rio De Janeiro: Ipea, 2014. (Texto Para Discussão 1975).

_____ et al. **Lobbying no Brasil**: profissionalização, estratégias e influência. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para discussão 2334).

SHEARING, Clifford. A Relação entre Policiamento Público e Policiamento Privado. In: TONRY, M. and MORRIS, N. (org.). **Policiamento Moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003, p. 427-462.

SHEARING, C.; STENNING, P. Modern Private Security: Its Growth and Implications. **Crime and Justice**, vol.3, p. 193-245, 1981.

_____. From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline. In: DOOB, A.N.; GREENSPAN, E.L. (Eds). **Perspectives in Criminal Law**: Essays in Honour of John L.I. J. Edwards. Toronto: Canada Law Book, 1985.

SHEARING, C. D.; WOOD, J. Nodal Governance, Democracy and the New 'Denizens'. **Journal of Law and Society**, v. 30, n. 3, p. 400-419, 2003.

SKOCPOL, Theda. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis em la investigación social. **Zona Abierta**, v. 50, p. 71-122, jan-mar, 1998.

STENNING, P.C. Powers and Accountability of Private Police. **European Journal on Criminal Policy Research**, v.8, n.3, p. 325-352, 2000.

STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, PAULO. (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 23-48.

TRUMAN, David B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. In: DAHL, Robert; SHAPIRO, Ian; CHEIBUB, José Antonio Cheibub (eds). **The Democracy Sourcebook (eds)**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: EDUSP, 1998.

VAN STEDEN, R. **Privatizing Policing**: Describing and explaining the growth of private security. Amsterdam, NE: Legal Publishers, 2007.

VON HIRSCH; A. SHEARING, C. Exclusion from Public Space. In: VON HIRSCH, A.; GARLAND, D. and WAKEFIELD, A. (eds). **Ethical and social perspectives on situational crime prevention**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. São Paulo: Editora UnB, 2004.

WHITE, Adam. **Who has the Power to Police Britain?**: The Politics of Private Security. In: conference on 'Perspectives on Power'. Disponível em: <www.qub.ac.uk/sites/QUEST/FileStore/Issue4PerspectiviesonPowerPapers/Filetoupload>. 2011.

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

_____. **The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation**. Palgrave Macmillan, 2010.

ZANETIC, André. **A Questão da Segurança Privada**: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança. 2006. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo. 2006.

_____. Segurança Privada no Brasil. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**, São Paulo, ano 10, p. 112-115, 2016.

ZEDNER, Lucia. Security as Industry. In: _____. **Security**, London: Routledge, 2009

ANEXOS

ANEXO A

Roteiro de Entrevista

Apresentação

Bom dia/boa tarde. Obrigado por me receber. Gostaria de saber se posso gravar a nossa conversa. Estou fazendo uma pesquisa sobre a representação de interesses do setor de segurança privada no Brasil. Seus conhecimentos e sua visão são de suma importância para entender melhor como o setor de segurança privada se relaciona com o Estado brasileiro e vem representando seus interesses nas diversas arenas estatais.

Pergunta 1: O senhor poderia contar a sua trajetória dentro do setor de segurança privada?

Pergunta 2: A criação da Lei 7.102, principal Lei que regula o setor de segurança privada brasileiro, contou com a participação e atuação política do setor para a conformação de um marco regulatório favorável. No entanto, o setor vem defendendo a criação de um novo marco regulatório. Quais os principais problemas da Lei 7.102?

Pergunta 3: Desde quando o setor vem defendendo alterações na Lei 7.102?

Pergunta 4: Como surgiu o Estatuto da Segurança Privada dentro do setor? Quem foram os principais empreendedores desse projeto? Qual a participação da ENTIDADE nesse processo? Quais os outros atores que participaram desse processo?

Pergunta 5: Quais os principais pontos de interesse dos empregadores representados? E dos trabalhadores? Quais os interesses da Polícia Federal? Existem outros atores importantes interessados? Quem? Como foi a participação desses atores nesse processo?

Pergunta 6: Qual sua avaliação sobre o formato e o escopo do Estatuto da Segurança Privada aprovado na Câmara em 2016? Quem foram os atores mais engajados nessa

etapa de pressão política? Quais interesses foram mais atendidos e quais foram menos contemplados?

Pergunta 7: Quais as arenas institucionais do Estado brasileiro são importantes para a representação de interesses do setor?

Pergunta 8: Qual a importância da CCASP na representação de interesses do setor? Quais temas são tratados no âmbito da CCASP? Qual a relação do setor com a Polícia Federal nessa instância?

Pergunta 9: Qual a importância da representação de interesse do setor na Câmara e no Senado? Quem são os políticos e partidos mais sensíveis à causa da segurança privada?

Pergunta 10: Existem outras arenas importantes? Quais?

Pergunta 11: Como se dá a representação de interesses nessas diferentes esferas? As estratégias são diferentes?

Pergunta 12: Onde a representação de interesse é mais fácil ou mais exitosa?

Pergunta 13: O senhor poderia me indicar outros nomes importantes na representação de interesses do setor de segurança privada no Brasil? Tanto atores do setor quanto atores estatais.

Pergunta 14: Além das entrevistas com os principais representantes do setor de segurança privada, pretendo analisar as revistas da ENTIDADE para entender melhor a representação de interesse do setor. O senhor me indicaria outras fontes importantes? O senhor poderia me disponibilizar esses materiais?

Muito obrigado mais uma vez. Essa conversa com certeza vai ajudar a minha pesquisa e ajudar a esclarecer a relação entre o setor de segurança privada e o Estado brasileiro.