

43º Encontro Anual da Anpocs

**SPG13 – Estado em ação: interação sociedade e Estado na produção de
políticas públicas**

O lobby na regulação da segurança privada

Caio Cardoso de Moraes

Cléber da Silva Lopes

O lobby na regulação da segurança privada¹

Caio Cardoso de Moraes²

Cléber da Silva Lopes³

Introdução

A possibilidade de a sociedade civil se organizar e pressionar as decisões políticas é uma característica importante das democracias modernas. Em regimes democráticos, as decisões políticas são frutos de processos complexos nos quais muitos atores interagem. 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 ao *lobby* dos interesses organizados durante o processo de formulação de políticas públicas, especialmente em comparação com os EUA, onde o tema tem recebido maior atenção da academia (SANTOS et al, 2017). Sabe-se pouco sobre os padrões de relacionamentos entre os grupos de interesse e o Estado brasileiro, bem como o seu impacto no processo decisório.

Este artigo visa contribuir para o preenchimento dessa lacuna por meio de um estudo de caso sobre o processo político para mudar a regulação da segurança privada no Brasil entre 2000 e 2018. Quais os principais atores interessados na alteração da regulação da segurança privada? Como esses atores se relacionam em uma rede de política pública da segurança privada? Quais interesses e estratégias de representação de interesses estão presentes nessa rede? Quais resultados foram alcançados no período estudado? Ao responder a essas questões o trabalho busca contribuir para o entendimento das relações entre Estado e sociedade no Brasil, bem como contribuir para agenda de pesquisa ainda incipiente sobre um setor importante que vem crescendo no Brasil desde a década de 1990: o setor de segurança privada.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

² Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pesquisador do Laboratório de Estudo sobre a Governança da Segurança (LEGS).

³ Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do Laboratório de Estudos sobre a Governança da Segurança (LEGS).

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.

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).

A maior parte da bibliografia internacional sobre o tema se concentrou em duas agendas de pesquisa: 1) os aspectos econômicos e sociais que ajudam a explicar o crescimento da segurança privada no mundo, especialmente em países anglo-saxões (SHEARING; STENNING, 1981) e 2) no problema de como os governos têm respondido à expansão desse setor. A principal resposta dos governos tem sido a regulação estatutária como forma de regular e controlar os serviços prestados pela indústria da segurança. Dessa forma, a maior parte da literatura sobre regulação da segurança privada buscou descrever e caracterizar a regulação da segurança privada em diferentes partes do mundo (COESS, 2011; DE WAARD, 1999; WEBER 2002; BUTTON; GEORGE, 2006; BUTTON; STIERNSTEDT, 2016 E 2017; NALLA; GURINSKAYA, 2017; BERG; HOWELL, 2017; CUNNINGHAM ET AL. 1990; MCCRIE, 2017; PRENZLER; SARRE, 1999 E 2012). A incipiente literatura brasileira também seguiu a mesma tendência internacional e se concentrou sobre o crescimento da segurança privada e na caracterização do controle e da regulação do segmento no Brasil (CUBAS, 2002; ZANETIC, 2006; LOPES, 2011).

Tanto os trabalhos internacionais quanto os nacionais deram pouco atenção ao problema político de como os Estados têm respondido à expansão do setor via introdução de regulação estatutária.

Como qualquer resultado de política, a regulação da segurança privada é fruto de disputas entre diversos atores, ideias e interesses que competem entre si para influenciar o processo decisório ao seu favor atuando por meio das instituições. O resultado depende do modo como os *policy makers* interpretam problemas, formulam alternativas e decidem o formato a ser adotado. A análise dessas questões tem sido amplamente ignorada. Adam White (2010) é referência solitária nos estudos sobre o processo político envolvido na introdução de regulação estatutária na Grã-Bretanha.

O setor de segurança privada no Brasil é atualmente regulado pela Lei Federal 7.102/83, cuja aprovação em 1983 contou com a participação do setor de segurança privada (LOPES, 2011). Essa legislação já não atende à comunidade da segurança privada, que desde o início dos anos 2000 vem defendendo uma nova regulação para o segmento, o chamado Estatuto da Segurança Privada (ESP). Depois de quase duas décadas de discussão, negociação e pressão de diversos atores interessados na regulação da segurança privada, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou em 2016 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. Diante dessa realidade, o estudo dos atores, dos interesses, das ideias e das instituições que envolvem a tentativa de alteração da regulação 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.

Para dar conta da complexidade que envolve o *policy making* da regulação da segurança privada o artigo está organizado da seguinte maneira: Na primeira seção foi feita uma revisão da literatura sobre a atuação de *policy networks* no processo decisório. Na seção seguinte é feita uma descrição dos aspectos institucionais do processo decisório brasileiro. Após apresentar a metodologia, o trabalho identifica os atores e interesses que conformam a rede de política da segurança privada para, por último, descreve a atuação dessa rede na tentativa de alterar a política regulatória do setor entre os anos 2000 e 2018. As considerações finais sumarizam os principais achados e propõe uma agenda de pesquisa comparativa para aprofundar o conhecimento sobre o *policy making* da segurança privada.

Redes importam: redes de políticas e processo decisório

Em regimes democráticos, as decisões políticas são frutos de processos complexos nos quais muitos atores interagem. A ideia de que políticas públicas resultam da atuação não apenas de políticos, mas também de grupos de interesse é bastante conhecida na ciência política. A participação de grupos de interesse na produção de políticas públicas é um fenômeno onipresente nas democracias modernas. Dessa forma, uma análise completa sobre a produção de políticas públicas deve considerar a atuação dos diversos atores estatais e não estatais que participam do processo decisório a fim de influenciar o conteúdo da política.

A participação de grupos de interesse no processo decisório vem sendo estudada pelos teóricos pluralistas norte-americanos desde meados do século XX (TRUMAN, 1951). A análise do modo como esses grupos interagem com atores estatais em determinadas áreas de políticas produziu conceitos importantes na ciência política norte americana como os de “subsistema político” (FREEMAN, 1955), “subgovernos” (RIPLEY; FRANKLIN, 1984) e “triângulos de ferro” (LOWI, 1964; JORDAN, 1981). Comum a todos está a tentativa de captar os padrões de relacionamento entre comitês congressuais, agências governamentais e grupos de interesse nos Estados Unidos do pós-guerra que resultaram no controle da política pública por esses atores em áreas como educação, agricultura e transporte.

O interesse nos padrões de relacionamento entre grupos de pressão e agências governamentais e sua influência no *policy making* originou a partir dos anos 1980. O referencial teórico das redes de políticas públicas é uma das principais abordagens sobre os padrões de relacionamento entre grupos de pressão e agências governamentais e sua influência no processo de produção de políticas públicas (SKOGSTAD, 2005; RHODES, 2008). Essa abordagem entende uma rede de política (*policy network*) como um conjunto de ligações formais e informais entre atores estatais e não estatais estruturadas em torno de ideias e interesses na formulação e implementação de políticas públicas setoriais. Essas ligações são criadas porque nenhum ator detém recursos constitucionais-legais, organizacionais, financeiros, políticos ou informacionais suficientes para alcançar os seus objetivos (RHODES, 2008). Nas políticas regulatórias, por exemplo, os regulados normalmente detêm informações chaves sobre o funcionamento do setor onde atuam enquanto os reguladores detêm a autoridade necessária para criar e impor normas

vinculantes. Essa dependência de recursos exige trocas constantes entre reguladores e regulados que resultam em redes de política.

O modo como grupos de interesse e atores estatais se relacionam em redes de interesses tem implicações sobre as políticas públicas. As redes que se formam a partir desse relacionamento influenciam o modo como problemas são percebidos, tornam algumas soluções mais aceitáveis do que outras e definem as regras que estruturam as relações entre os membros das redes e entre eles e os não membros (SMITH, 2000). As características das redes e suas consequências sobre as políticas públicas variam no tempo, entre países e tipos de políticas. Diversas tipologias foram propostas para captar essas variações (BORZEL, 1998). A mais influente considera o grau de proximidade entre os atores e propõe um *continuum* que vai desde “comunidades de políticas” (*policy communities*) integradas até “redes de questões” (*issue networks*) frouxamente articuladas (RHODES; MARSH, 1992). As primeiras são marcadas por um número limitado de membros com recursos e poder equilibrados, geralmente grupos de interesse e órgãos governamentais vinculados a políticas setoriais. Esses membros partilham valores básicos sobre a política pública e interagem regularmente em bases relativamente consensuais. Já as *issue networks* são formadas por muitos atores com recursos desiguais, diferenças de poder e baixo grau de consenso sobre a identificação de problemas e a definição de soluções. Essas redes são mais abertas e delas normalmente participam autoridades governamentais, legisladores, grupos de interesse, acadêmicos e jornalistas que se relacionam de maneira menos frequente e mais conflituosa.

Em um estudo inédito, Cesário (2016) construiu uma rede completa dos grupos de interesse que atuam no Congresso brasileiro, a partir do registro de participação em audiências públicas e seminários temáticos entre os anos 2011 e 2012, ocorridos no âmbito do Congresso Nacional. A análise mostra que os grupos de interesse formam “clusters muito bem definidos ao redor de políticas públicas específicas, com muitas organizações especializadas em poucas políticas públicas” (CESÁRIO, 2016, p. 123). Desse modo, os membros dessas redes constroem relações de cooperação e competição, na qual, conforme resalta Resende (2018), a troca de recursos e informações é aspecto central das relações entre os membros de uma rede de política na construção de coalizões e acordos coletivos. Dessa forma, fica evidente a necessidade de analisar as redes de atores que se formam em torno de determinadas políticas.

A existência de *policy networks* tem sido associada à continuidade da política tanto em estudos sobre políticas públicas no Reino Unido quanto em estudos sobre *advocacy* nos Estados Unidos (BAUMGARTNER et al, 2009; MARSH; RHODES, 1992). Segundo Baumgartner et al (2009), redes de políticas compartilham entendimentos sobre problemas e soluções e mudanças políticas raramente ocorrem sem que suas eventuais consequências sejam amplamente discutidas. Para que mudanças ocorram é necessário que as redes de políticas sejam convencidas da sua pertinência e que o contexto mais amplo proporcione condições para que as fontes de fricção típicas do *policy making* democrático sejam superadas: a escassez de tempo do legislativo, cuja agenda é espremida pela grande quantidade de problemas aguardando soluções; as dúvidas levantadas pelos defensores do *status quo* sobre a pertinência das mudanças; o *partisanship* que faz com que legisladores tenham prioridades distintas e sejam resistentes a compromissos com membros de partidos opositores; e a necessidade de convencer *gatekeepers* institucionais como os presidentes de casas legislativas, líderes partidários, relatores de projetos de lei e outras autoridades políticas que controlam o processo legislativo sobre a necessidade da mudança. Esses fatores tornam a mudança política relativamente rara, mas quando são superados as mudanças produzidas tendem a provocar um grande impacto. Em outros termos, Baumgartner et al (2009) sustenta que as *policy networks* são a causa mais importante de um processo político que tende a um equilíbrio de longo prazo pontuado por mudanças substantivas. Essa maneira de interpretar o processo político é a base da teoria do equilíbrio pontuado, uma das principais explicações disponíveis sobre o funcionamento do processo político em regimes democráticos (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Uma das críticas feita às análises que utilizam a abordagem das redes de políticas é que, ao centrar a análise nas características das redes, essa perspectiva relega os aspectos institucionais para o segundo plano da análise. Conforme ressaltado pelos neoinstitucionalistas desde meados dos anos de 1980, é preciso trazer o Estado e as instituições para o primeiro plano da análise política (SKOCPOL, 1998). Dessa forma, a seção seguinte chama a atenção para os aspectos institucionais importantes para o estudo da atuação política dos interesses organizados no processo decisório com intuito de produzir uma análise mais completa sobre o tema.

Lobby e representação de interesse no Brasil: aspectos institucionais

A bibliografia especializada destaca dois aspectos institucionais importantes para o estudo da atuação política dos interesses organizados no Brasil: 1) o modelo híbrido de representação de interesses que se conformou a partir de meados dos anos de 1980, com a flexibilização do modelo corporativo de representação de interesses e ascensão de características pluralistas e 2) a revitalização do Legislativo como arena decisória importante a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988.

O modelo corporativo de representação de interesses foi implantado no Brasil na década de 1930 durante a Era Vargas. Nesse modelo, a intermediação dos interesses era centrada no Estado por meio das agências corporativas e apenas os sindicatos oficiais tinham o direito de representar os interesses no Estado (DINIZ; BOSCHI, 1999; BOSCHI; DINIZ, 2000; MANCUSO, 2007a; SANTOS, 2011; CARDOSO, 2015). 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). Dessa forma, o Executivo e as agências corporativas tornam-se os espaços privilegiados para a representação de interesse dos grupos sociais representados pelos sindicatos.

A partir da década de 1980, o processo de diversificação e complexidade social implodiu o modelo de articulação de interesses corporativista, montado durante a década de 1930, 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 crescimento de organizações voluntárias. Esse modelo de representação de interesses que se conforma no Brasil a partir da década de 1980 é chamado de híbrido (DINIZ; BOSCHI, 1999), pois comporta características tanto do corporativismo quanto do pluralismo. Enquanto no modelo corporativista o foco da representação de interesse se dá no Executivo, por meio dos órgãos corporativos, no modelo pluralista, a atuação política se dá nas demais instituições do Estado, como no Legislativo, por meio de ações pulverizadas não controladas por órgãos estatais. Já no modelo híbrido, a atuação política se dá tanto nos órgãos corporativos quanto nas demais

instituições estatais, pois ambas intuições se tornam *loci* de pressões políticas e incorporadoras de demandas sociais.

Durante o governo Collor inicia-se o momento de desconstrução do modelo corporativista de representação de interesses com a extinção de espaços de negociação corporativa no interior do aparelho executivo do estado (DINIZ; BOSCHI, 1999; BOSCHI; DINIZ, 2000; SANTOS, 2014). No entanto, a Constituição de 1988 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; 2014).

Com o desmantelamento da estrutura corporativa, a sociedade civil organizada passa a buscar novas arenas para representar 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 empiricamente a revalorização do Legislativo como arena política relevante a partir da Constituição de 1988. Os dados levantados por Santos (2014) mostram um crescimento significativo do cadastramento de grupos organizados no Congresso Nacional, o que pode ser interpretado como a revitalização do Legislativo, que passa a ser palco das disputas e competição por influência dos grupos de interesse.

Em relação aos órgãos e entidades representativas da sociedade civil cadastradas na Câmara, destaca-se o crescimento tanto das associações livres quanto das entidades sindicais e de atores estatais. 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.

Esta 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). 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).

Apesar do fortalecimento do Legislativo no sistema político brasileiro após a Constituição de 1988, Figueiredo e Limongi (2001) chamam atenção para os instrumentos procedimentais em favor do poder de legislar do Executivo. Para os autores, além dos poderes constitucionais à disposição do presidente para editar Medidas Provisórias e

solicitar urgência nos Projetos de Lei, a centralização do processo decisório no Legislativo por meio da Mesa Diretora e o colégio de líderes permite o maior controle do presidente no processo legislativo. 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, apesar do fortalecimento do Legislativo, os setores sociais seriam induzidos a representarem seus interesses no Executivo, com intuito de garantir maior sucesso e celeridade na consecução de suas demandas, dado o seu poder de agenda.

No entanto, pesquisas recentes sobre o Legislativo brasileiro vêm questionando o poder do Executivo de controlar a agenda do Legislativo. De acordo com Almeida (2015, p. 45), “nos últimos dez anos ocorreram importantes mudanças no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de lei do Executivo”, dentre as quais destacam-se a diminuição de edição de medidas provisórias e o uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei pelo Executivo desde 2004. Dessa forma, o Congresso passou a exercer papel mais ativo na produção legislativa. Nesse cenário, o sistema comissional do Congresso Nacional passou a ganhar mais centralidade no processo legislativo, especialmente na produção informacional (SANTOS; ALMEIDA, 2011; SANTOS et al, 2017; RESENDE, 2017; 2018).

Os projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional são submetidos necessariamente às comissões permanentes ou especiais do Congresso e muitas vezes podem ter sua tramitação concluída nas próprias comissões, sem passar pelo Plenário (ALMEIDA, 2015). Dessa forma, as comissões passaram a ganhar maior centralidade no processo legislativo e, conseqüentemente, tornaram-se o *locus* da atuação política dos interesses organizados (RESENDE, 2017; 2018).

Com o maior protagonismo do Legislativo e das comissões na formulação de políticas públicas, um aspecto central para tomar decisões mais bem informadas é a qualidade da informação acerca de determinada política. Diversos estudos ressaltam a importância da Consultoria Legislativa (Conle) na produção informacional no Congresso (SANTOS; ALMEIDA, 2005; 2011). Por outro lado, Resende (2018) ressalta outra fonte informacional importante e que vem sendo negligenciada pela bibliografia especializada: os grupos de interesses. Esses grupos são *experts* em suas áreas específicas de atuação e, portanto, fonte informacional importante para os congressistas (RESENDE, 2018).

As comissões tornam-se espaços para a produção informacional especializada em determinada temática. Nessa arena, as audiências públicas são mecanismos importantes à

disposição dos congressistas para convidar especialistas da sociedade civil e da burocracia estatal para prestarem informações acerca das áreas de interesse. Nesse sentido, as audiências públicas tornam-se uma arena central para a atuação dos grupos de interesse. Conforme ressalta Mancuso (2007), a participação nas audiências públicas é uma oportunidade para os grupos de interesse ficarem “face a face” com os tomadores de decisão e reivindicar as suas demandas. De acordo com Resende (2018), nos últimos anos, houve um aumento progressivo da quantidade de requerimentos para a realização de audiências públicas nas comissões congressuais.

A partir de um *survey* aplicado a alguns representantes de grupos de interesse e a assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (SANTOS et al, 2017; RESENDE, 2017; 2018), as comissões congressuais foram apontadas como uma das arenas estratégicas mais importantes para a atuação dos grupos de interesse. O estudo também mostrou a centralidade atribuída pelos grupos de interesse acerca da participação em audiências públicas e da importância do Relator dos projetos de Lei nas Comissões atribuída pelos grupos de interesse.

Fica evidente que as comissões e as audiências públicas tornam-se arenas importantes para a atuação dos grupos de interesse, pois é nessa arena que o conteúdo dos projetos de Lei é definido. Assim, o Relator torna-se um ator central para a atuação dos grupos de interesse, passando a figurar como um *gatekeeper* importante para a conformação do conteúdo dos projetos de Lei (RESENDE, 2018). Além disso, conforme ressalta Resende (2018), a presença dos participantes das audiências públicas e o conteúdo de sua explanação são registrados e, portanto, tornam-se uma importante e confiável fonte de informação para o estudo da atuação política dos interesses organizados.

Essas características institucionais do processo decisório são importantes na medida em que influenciam as estratégias de atuação política dos interesses organizados e, conseqüentemente, impactam os resultados políticos. Essas questões serão consideradas no estudo sobre a atuação dos atores estatais e não estatais que participaram do processo político para alterar a Lei que regula o setor de segurança privada no Brasil entre os anos 2000 e 2018.

Metodologia

A análise empírica está baseada em um estudo de caso via *process-tracing*. Ao enfatizar o encadeamento de eventos, esse método permite identificar as variáveis ou mecanismos mais importantes para a produção de determinado resultado. Além disso, o *process-tracing* permite avaliar a importância que o contexto (social, político, econômico, etc.) pode ter nos processos de tomada de decisão. Por essas razões, estudos de caso com esse método têm sido crescentemente empregados pela ciência política para analisar o *policy making*, isto é, para identificar os interesses dos atores, suas estratégias de pressão e os resultados alcançados por eles na arena decisória (GEORGE; BENNET, 2005; CUNHA; ARAÚJO, 2018).

O *process-tracing* da política regulatória da segurança privada no Brasil foi realizado a partir de triangulação de dados coletados em documentos e entrevistas episódicas com roteiro semiestruturado. A pesquisa documental ocorreu nas seguintes fontes: (i) documentos elaborados pelos atores afetados pela regulação estatutária; (ii) matérias jornalísticas; (iii) documentos legislativos e projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e/ou no Senado que tinham como objetivo reformular ou substituir a Lei Federal 7.102/83. O quadro 1 apresenta a relação, a descrição e o tamanho dos documentos analisados.

Quadro 1 – Relação de documentos analisados

Material	Descrição	Tamanho
Revista Fenavist	21 edições (2005 e 2018)	1.009 páginas
Revista CNTV	31 edições (2011 e 2018)	97 páginas
PLS 168/05	PLS 168/05	15 páginas
PL 2.198/07	PL 2.198/07	26 páginas
PL 5.247/09	PL 5.247/09	15 páginas
PL 8.052/14	PL 8.052/14	40 páginas
Audiências Públicas - Comissão Especial (2009)	Notas taquigráficas	85 páginas
Audiência Pública - Comissão Especial (2014)	Notas taquigráficas	43 páginas
Audiências Públicas - Comissão Especial (2016)	Áudio	05:08
Audiência Pública no Senado Federal	Áudio	03:22
Relatório PLS 168/05	Relatório do Senador Romeu Tuma	24 páginas
Relatório Comissão Especial (2009)	Relatório do Deputado Professor Sétimo	41 páginas
Relatório Comissão Especial (2016)	Relatório do Deputado Wellington Roberto	35 páginas
Emendas Parlamentares	22 emendas parlamentares apresentadas na Câmara	40 páginas
Diário da Câmara dos Deputados	Votação do ESP no Plenário da Câmara	792 páginas
Substitutivo nº 6, de 2016	ESP aprovado na Câmara	36 páginas
Ofícios enviados ao Senado Federal	Ofícios enviados pela CNTV e CONTRASP	18 páginas
Parecer (SF) nº 51	Parecer do Relator Vicentinho Alves no Senado Federal	11 páginas

Elaboração: os autores.

As entrevistas ocorreram com os principais atores envolvidos no *policy making* da regulação da segurança privada com o objetivo de identificar os seus interesses, posicionamentos e estratégias políticas. Foram realizadas 13 entrevistas com representantes das entidades de classe do setor de segurança privada (patronais e laborais) e com atores estatais envolvidos no jogo de interesses (Polícia Federal e congressistas). O quadro 2 apresenta a relação dos entrevistados e sua filiação institucional, bem como a data e a duração de cada uma das entrevistas.

Quadro 2 – Lista de entrevistados

Nome	Função/instituição	Data	Duração
Jeferson Furlan Nazário	Presidente da FENAVIST	22/05/2018	00:25
Cléria Santos	Assessora parlamentar da FENAVIST	25/06/2018	01:15
José Jacobson Neto	Presidente da ABREVIS.	25/04/2018	00:30
João Palhuca	Presidente do SESVESP.	09/05/2018	01:00
Felipe Vilarinho	Advogado SESVESP.	25/04/2018	00:20
Tatiana Diniz	Presidente da ABSEG.	03/05/2018	01:00
José Boaventura	Presidente CNTV.	03/05/2018	01:30
Chico Vigilante (PT-DF)	Deputado Distrital no Distrito Federal e Assessor parlamentar da CNTV.	27/06/2018	00:40
Vagner Jorge	Consultor especializado em assuntos de segurança privada.	25/04/2018	02:30
Ricardo Sancovich	Delegado da Polícia Federal.	25/06/2018	00:25
Adelar Anderle	Delegado da Polícia Federal aposentado e Ex-coordenador Geral de Controle da Segurança Privada. Consultor contratado pelos empresários da segurança privada.	22/05/2018	02:00
Paulo Lacerda	Delegado da Polícia Federal aposentado e Ex-Diretor Geral da organização. Consultor contratado pelos empresários da segurança privada.	28/06/2018	01:00
Deputado Major Olímpio (PSL-SP)	Deputado Federal.	24/06/2018	00:30

Fonte: os autores.

Os documentos e entrevistas foram analisados qualitativamente por meio de Análise de Conteúdo realizada no *software Atlas.ti*. O corpus empírico foi lido, filtrado, classificado e codificado de modo a permitir a identificação da rede de atores interessados na regulação da segurança privada, seus interesses e sua atuação política para mudar a regulação. Os resultados dessa análise são apresentados na sequência.

Atores e interesses na regulação da segurança privada no Brasil

A bibliografia especializada em regulação da segurança privada tem concentrado esforços em caracterizar e analisar tipos de regulações da segurança privada em diferentes partes do mundo. Um dos principais modelos de classificação dos sistemas regulatórios da segurança privada foi desenvolvido por Button e George (2006). De acordo com os autores, é preciso considerar quatro dimensões acerca do formato e do escopo da regulação: 1) *extensão* (estreita ou ampla) das atividades de segurança privada que são cobertas pelos esquemas de registro/licenciamento; 2) *profundidade*, que indica a existência de diferentes

padrões de operação e requisitos para que empresas e trabalhadores atuem (não-intervencionista; mínima; ou abrangente); 3) *responsabilidade*, que descreve o modo como os corpos regulatórios se organizam dentro dos Estados (regulação monopolizada; compartilhada ou descentralizada); e 4) *compliance*, que se refere ao grau (alto ou baixo) em que as empresas e profissionais de segurança privada aderem à regulação estatal (BUTTON; GEORGE, 2006).

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 (CALDEIRA, 2001; CUBAS, 2002; LOPES, 2011).

Esse decreto criou um sistema regulatório *estrito* que cobria apenas os serviços de segurança em instituições financeiras; *mínimo* na medida em que se preocupava primordialmente com o passado político dos seguranças; e com *responsabilidade regulatória compartilhada e descentralizada*, pois à cargo de duas organizações federais (Ministério do Exército e Banco Central) e duas estaduais (Secretarias de Segurança Pública e Polícia Civil). Como parte de uma política de Segurança Nacional que era prioritária para o governo militar no poder, esse sistema regulatório foi capaz de obter níveis de *compliance relativamente elevados* até o início dos anos 1980 (CALDEIRA, 2001). Com o crescimento do setor de segurança privada no Brasil, a partir de meados da década de 70, esse modelo deixou de comportar a complexidade do setor e começou a dessagnar empresários de segurança privada, principalmente pelos custos políticos, judiciais e burocráticos para as empresas expandirem seus negócios para outro estado, dada as características descentralizadas do modelo (CUBAS, 2002). Desse modo, o setor começa a reivindicar um novo modelo regulatório para a segurança privada no Brasil.

Entre 1983 e 1995 a regulação estatutária introduzida em 1969 passou por uma série de mudanças até assumir a conformação atual. A principal foi a promulgação da Lei Federal 7.102 em 1983, alterada em meados dos anos 1990 pelas Leis Federais nº. 8.863/94 e nº. 9.017/95. Esse marco regulatório estendeu a regulação estatutária para além dos serviços de segurança de instituições financeiras, mas a regulação manteve-se estreita na

medida em que reconheceu apenas os serviços de empresas e profissionais de segurança patrimonial, transporte de valores, segurança pessoal e escolta armada. A regulação brasileira não cobre os chamados “guardas de quarteirão”, investigadores privados, consultores de segurança e serviços de segurança eletrônica. A responsabilidade pela regulação passou a ser monopolizada por uma única organização em todo o país, a Polícia Federal, e as exigências para empresas e profissionais entrarem no mercado regulado se tornaram progressivamente mais abrangente. Embora a fiscalização da Polícia Federal seja rigorosa em relação às empresas que possuem licença para operar, ela é frágil em relação aos que operam sem licença, muitos dos quais policiais que trabalham irregularmente fora do dever. Esse universo irregular dominado por policiais é enorme no Brasil – os sindicatos do setor estimam que para cada segurança regular haja três irregulares que geram competição desleal no mercado de segurança, aumentam as chances de abusos e prejudicam a imagem do setor (DA SILVA LOPES, 2017; LOPES, 2015). Essa realidade sugere um baixo grau de *enforcement* e *compliance* do sistema regulatório brasileiro. O quadro 3 descreve as características desse sistema.

Quadro 3 - Características da regulação brasileira

Dimensão	Sistema regulatório brasileiro
Extensão: (i) estreita (ii) ampla	Estreita: os regulamentos cobrem alguns serviços de segurança patrimonial - armada e desarmada (contratual e orgânica), transporte de valores (contratual e orgânica), segurança pessoal (contrato) e escolta armada (contrato) - excluindo investigadores particulares, consultores de segurança e instaladores de equipamentos de segurança.
Profundidade: (i) não-intervencionista (ii) mínima (iii) Abrangente	Abrangente: os regulamentos abrangem (i) requisitos para as empresas entrarem no mercado (proprietários e administradores sem condenação criminal, e com seguro de vida coletivo e recursos financeiros, físicos e humanos mínimos); (ii) requisitos para os trabalhadores servirem como vigilantes (cidadãos brasileiros, sem condenações criminais, idade mínima de 21 anos, ensino fundamental, 200 horas de treinamento mínimo com avaliação, teste de aptidão médica e psicológica; uniforme específico, identificação etc.).
Responsabilidade: (i) monopólio (ii) funções compartilhadas descentralizada	Monopólio: a regulamentação de todos os segmentos cobertos pela legislação brasileira é de responsabilidade do Ministério da Justiça, que desempenha esse papel através da Polícia Federal desde 1995.
Compliance: (i) baixo (ii) alto	Baixo: a supervisão se concentra nas empresas licenciadas, que são inspecionadas pelo menos uma vez por ano. Porém, existem problemas (i) com a qualidade da supervisão das empresas licenciadas, que pode ser visto no número de processos criminais em consequência de procedimentos irregulares; e (ii) o grande número de empresas e profissionais irregulares que atuam sem licença.

Fonte: DA SILVA LOPES (2017).

Em torno do sistema regulatório descrito acima formou-se uma rede de atores que vem atuando desde 2000 por uma nova regulação estatutária da segurança privada no Brasil. A rede de política da segurança privada existente é uma rede integrada do tipo “comunidade de política”. Ela é formada por um número restrito de membros que interagem regularmente e compartilham crenças e interesses sobre a política regulatória da segurança privada. Três tipos de organizações diretamente implicadas na regulação estatutária existente no Brasil participam dessa rede: a organização policial responsável pela regulação da segurança privada em todo o país (Polícia Federal - PF); as organizações representativas de empresários e trabalhadores que prestam os serviços de segurança autorizados por lei; e as organizações representativas de empresários e trabalhadores do setor financeiro, importante tomador de serviço que desde a introdução da regulação estatutária em 1969 está obrigado por lei a usar segurança privada para proteger agências bancárias e transportar valores. O quadro 4 descreve essas organizações e as posições que ocupam na rede.

Quadro 4 – Comunidade política da segurança privada no Brasil

Tipo de organização	Organização	Descrição	Posição na Rede
Órgão Regulador	PF - Polícia Federal	Responsável pela investigação de crimes federais e pelo policiamento marítimo, aeroportuário e de fronteira. Desde 1995 exerce o papel de agência reguladora da segurança privada em todo o Brasil.	Central
Empresários e trabalhadores do setor de segurança privada	FENAVIST - Federação Nacional das Empresas de Segurança e de Transporte de Valores	Organização sindical de cúpula fundada em 1989. Representa os empresários de todo o Brasil de todos os segmentos regulados	Central
	ABTV - Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores	Associação voluntária fundada em 1979. Representa os empresários do segmento de cash-in-transit.	Central
	ABCFAV - Associação Brasileira de Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes	Associação voluntária criada em 1987. Representa os empresários do segmento de cursos de formação e aperfeiçoamentos de vigilantes.	Periférica
	SESVESP - Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica e Cursos de Formação do Estado de São Paulo	Organização sindical fundada em 1988. Representa os empresários dos segmentos regulados e o segmento de segurança eletrônica do principal estado brasileiro, São Paulo.	Central
	ABREVIS - Associação Brasileira de Empresas de Segurança e Vigilância	Associação voluntária criada em 1970. Representa os empresários de todos os segmentos regulados.	Central
	CNTV - Confederação Nacional de Vigilantes e Prestadores de Serviço	Organização sindical de cúpula fundada em 1992. Representa 120 organizações de trabalhadores dos segmentos regulados em todo o Brasil	Central
	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Segurança Privada (CONTRASP)	Organização sindical de cúpula fundada em 2014. Representa 93 organizações de trabalhadores dos segmentos regulados em oito estados.	Periférica
	ABSEG - Associação Brasileira de Profissionais de Segurança	Associação voluntária fundada em 2005. Representa os profissionais da gestão da segurança privada do Brasil.	Periférica
Empresários e trabalhadores do setor financeiro	FEBRABAN- Federação Brasileira de Bancos.	Associação voluntária fundada em 1967. Representa as instituições financeiras do Brasil.	Central
	CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro.	Organização sindical de cúpula fundada em 2006. Representa os trabalhadores de instituições financeiras do Brasil.	Central

Fonte: os autores.

A comunidade política da segurança privada é formada por entidades representativas sindicais e pluralistas, reforçando a representação dual típica do modelo híbrido de representação de interesse brasileiro. Outra característica é a centralidade tanto de entidades corporativas, quanto pluralistas, além da Polícia Federal enquanto ator estatal.

A comunidade da segurança privada interage regularmente na implementação da política regulatória, principalmente no âmbito de um órgão consultivo criado em 1986 para sugerir políticas para o setor e opinar sobre penalidades aplicadas pela Polícia Federal a empresas de segurança e instituições financeiras que descumprem as normas – a Comissão Consultiva para Assuntos de Segurança Privada (CCASP)⁴. Essa interação regular é fundamental para a construção de uma identidade que distingue a comunidade da segurança privada dentro da “rede de questões” da segurança existente no Brasil, que abrange uma série de outras comunidades políticas e atores que disputam os rumos da política pública de segurança – forças policiais estaduais, guardas municipais, promotoria, judiciário, entidades de classe dos profissionais de segurança pública e da justiça criminal, organizações não governamentais, acadêmicos e imprensa.

Os membros da comunidade política da segurança privada compartilham a crença de que o setor de segurança privada deve ser regulado pelo Estado. Os fundamentos dessa crença são os mesmos detectados por White (2010) no Reino Unido: a existência de normas políticas profundamente enraizadas centradas ao redor da ideia de que a segurança deve ser provida pelo Estado (DA SILVA LOPES, 2017). Essas normas induzem os atores estatais e o setor de segurança privada a defender a regulação estatutária como forma de preservar o interesse público e aumentar a legitimidade normativa da indústria da segurança, respectivamente.

A comunidade também é relativamente coesa na defesa do modo como a regulação deve ser feita. Essa coesão é em grande medida fruto de processos de *feedbacks* (PIERSON, 1993) gerados pelo sistema regulatório existente. Embora haja algumas divergências sobre questões trabalhistas e outras que afetam interesses econômicos conflitantes, há concordância sobre os seguintes pontos:

- ampliar a extensão: como a extensão da regulação brasileira é restrita, os atores da comunidade da segurança privada defendam a ampliação da regulação, mas apenas para atividades organicamente

⁴ A CCASP foi extinta em julho de 2019 por meio de um decreto do governo federal.

vinculadas aos segmentos já regulados, tais como consultores de segurança, segurança eletrônica e segurança para grandes eventos. Investigadores privados, por exemplo, estão excluídos da comunidade e não existe interesse em regular suas atividades;

- ampliar a profundidade: a regulação brasileira é do tipo abrangente na medida em que contém uma série de exigências para as empresas e profissionais de segurança entrarem no mercado (DA SILVA LOPES, 2017). Esses requisitos são vistos como fundamentais tanto para a proteção do público quanto para a proteção do setor de segurança contra maus provedores que podem violar direitos individuais, descumprir normas trabalhistas e prejudicar a imagem da indústria. Defende-se então a ampliação desses requisitos, que para as grandes empresas são também uma forma de impor barreiras à entrada de novos competidores no mercado (LOPES, 2011);
 - aumentar o *compliance*: o sistema regulatório no Brasil apresenta baixo nível de *compliance*. Há um grande número de provedores de segurança que atuam de maneira ilegal ou sem autorização, muitos dos quais são policiais aposentados. O diagnóstico corrente dentro da comunidade da segurança privada é o de que esses problemas se devem parcialmente à falta de recursos financeiros e legais para uma fiscalização efetiva. Coerente com esse diagnóstico, a demanda tem sido para aumentar os recursos destinados à fiscalização e criminalizar a contratação e a provisão irregular de segurança, especialmente quando feita por policiais;
 - manter a regulação sob a responsabilidade da Polícia Federal: a regulação brasileira é um sistema monopolista controlado pela Polícia Federal, que atua como órgão regulador desde 1995. A defesa do *status quo* em relação à essa dimensão está associada a dois fatores. De um lado, ao aprendizado político do setor de segurança privada com o sistema regulatório descentralizado que existiu no Brasil entre 1969 e 1983, que gerou um ambiente regulatório complexo que impôs obstáculos operacionais às empresas de segurança. De outro, ao auto interesse da Polícia Federal em se manter como órgão regulador de um setor que

demandou especialização burocrática e que gera a segunda maior arrecadação em taxas para o aparelhamento da organização (LOPES, 2011) – um típico processo de *policy feedback* que encoraja uma agência burocrática a bloquear um caminho específico no desenvolvimento de determinadas políticas (PIERSON, 1993).

Todos os participantes da comunidade da segurança privada possuem recursos para influenciar o *policy making* da política regulatória. A Polícia Federal tem contatos com o mundo político e possui elevado prestígio decorrente tanto do seu *status* como força policial que encarna as expectativas difusas de que a provisão de segurança deve ser uma responsabilidade do Estado, quanto do apoio público produzido pelo protagonismo que possui no combate aos crimes de colarinho branco (DA SILVA LOPES, 2017). As organizações de empresários e trabalhadores da indústria da segurança e do setor financeiro também detêm conexões com atores políticos relevantes e informações sobre o funcionamento de um setor que é bastante expressivo do ponto de vista econômico. Essa dispersão de recursos induz os atores a jogos de soma positiva no qual todos podem ganhar, mas também pode criar dificuldades políticas se houver dissidências no interior da comunidade. Como será mostrado na sequência, esse é um dos principais fatores para a não alteração do marco regulatório do setor no período estudado.

A regulação da segurança privada sob pressão (2000 – 2018)

O *policy making* da política regulatória da segurança privada pode ser dividido em três momentos⁵. O primeiro compreende o período entre 2000 e 2010 e é marcado por conflitos entre a comunidade da segurança privada e grupos de pressão de policiais militares interessados em assumir o controle da política regulatória. O segundo vai de 2011 a 2016, período em que a comunidade da segurança privada consegue influenciar com relativo sucesso o processo legislativo e aprovar projeto de lei de seu interesse na Câmara dos Deputados. A essa altura mudanças econômicas ocorriam dentro do segmento de

⁵ Esses três momentos podem ser vistos no Anexo 1. O quadro foi organizado a partir do posicionamento dos atores nas audiências públicas que trataram da alteração da regulação da segurança privada no Brasil. Foi possível identificar o fluxo de entrada e saída de temas durante o processo decisório, bem como o posicionamento de cada ator. Dessa forma é possível verificar de forma resumida os embates entre os interesses conflitantes e a construção de coalizões entre os atores. A análise das audiências públicas é central para identificar o posicionamento dos atores em relação ao conteúdo da política em disputa.

transporte de valores e divergências apareceram no interior da comunidade sobre normas para proteger as empresas desse segmento. Essas divergências, a oposição de outros interesses organizados e a incapacidade da comunidade da segurança privada em levar o seu projeto de lei para votação no Senado marcam o último momento do processo político analisado. Na sequência discutimos as questões mais relevantes desses três momentos.

Disputas sobre a responsabilidade pela regulação (2000-10)

Disputas sobre quem deve regular a segurança privada no Brasil - o governo federal por meio da Polícia Federal ou os governos estaduais por meio das suas forças policiais (Polícia Militar e Polícia Civil) - estão presentes desde que os estados brasileiros perderam a prerrogativa de regular o setor em 1983. Uma das questões subjacentes a essas disputas é o interesse de segmentos das polícias estaduais, especialmente das Polícias Militares, em capturar a política regulatória de modo a facilitar a participação de policiais em atividades de segurança privada.

Na década de 2000 as disputas em torno do controle da política regulatória da segurança privada ocorreram tanto no poder executivo quanto no poder legislativo. No primeiro caso as disputas foram motivadas pelos planos de segurança pública dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), que propuseram quebrar o monopólio da Polícia Federal e transferir responsabilidades regulatórias para os estados. Essas tentativas levaram a comunidade política da segurança privada a formar uma coalizão defensiva sob a liderança da Polícia Federal para fazer pressão no Executivo e impedir que essas propostas se convertessem em medidas concretas. A coalizão foi exitosa e conseguiu evitar que o Executivo inserisse o tema na agenda decisória (LOPES, 2011).

No legislativo as disputas iniciaram-se em meados de 2005 com um projeto de lei do senador Tasso Jereissati que transferia parte das responsabilidades da Polícia Federal na regulação do setor para as polícias estaduais e outros atores. O projeto de Jereissati colocou a comunidade política da segurança privada novamente na defensiva. Todavia, a estratégia política adotada nessa ocasião for sair da defesa para o ataque com a formulação de um anteprojeto de lei que foi enviado para parlamentares tanto do Senado quanto da Câmara dos Deputados. Apelidado de Estatuto da Segurança Privada (ESP), esse projeto não apenas mantinha a Polícia Federal como órgão regulador do setor como também

ampliava a extensão, a profundidade e os recursos para melhorar o *compliance* do sistema regulatório brasileiro nos termos defendidos pela comunidade da segurança privada. No Senado, o ESP foi entregue ao senador Romeu Tuma, policial federal aposentado e nomeado relator do Projeto de Jereissati. Com o apoio desse *gatekeeper*, a comunidade da segurança privada conseguiu obstruir o Projeto de Jereissati, que acabou arquivado no final de 2010. Na Câmara dos Deputados o processo político foi bem mais complicado. A comunidade enfrentou uma oposição feroz do *lobby* dos policiais militares, provocada principalmente pelo fato de o ESP criminalizar o policiamento privado irregular feito por policiais fora do dever. A intensidade do conflito pode ser notada no trecho abaixo, retirado de um discurso proferido no plenário da Câmara dos Deputados por um parlamentar ligado às polícias militares. O alvo é o policial federal Adelar Anderle, que liderava os esforços da comunidade política da segurança privada em prol da aprovação do ESP.

Ontem, na Comissão Especial [...], numa audiência pública, estava o ex-PM, Delegado da Polícia Federal e Coordenador-Geral de Segurança Privada Adelar Anderle [Anderle foi oficial da Polícia Militar do estado do Rio Grande do Sul antes de ingressar na Polícia Federal]. Guardem esse nome, senhores operadores de segurança pública: Adelar Anderle. Ele é patrocinado pela segurança privada e se pronunciou dizendo que produziu um esboço de legislação que criminaliza a vigilância informal [...]. É um mercenário esse tal de Adelar, que serve aos poderosos da segurança privada. Quando ele era PM e a barriga dele roncava, com certeza ele não pensava como pensa agora. Para mim, não passa mais de um bandido que serve aos poderosos. Esse eu posso considerar como o inimigo nº 1 temporário dos operadores de segurança [...] esse facínora está redondamente enganado se acha que o seu projetinho, que visa fortalecer os seus patrocinadores, proprietários de empresas de segurança, chegará a esta Casa de leis e será aprovado (BRASIL, 2009, s/p).

Além da oposição dos policiais militares, a comunidade política da segurança privada também não conseguiu o apoio de um *gatekeeper* fundamental para o processo legislativo, o relator de uma Comissão Especial criada em abril de 2009 para discutir mudanças na regulação estatutária, deputado Professor Sétimo. Diante das divergências entre os atores da segurança privada e da segurança pública no âmbito da Comissão Especial, o relator assumiu uma posição de independência e apresentou em julho de 2010 relatório cujas propostas de mudança desagradaram a todos. Meses depois a Comissão encerrou os trabalhos sem que o relatório fosse votado. A comunidade da segurança privada que havia começado a década na defensiva chegou ao final dos anos 2000 no ataque, mas sem êxito na introdução de mudanças legislativas.

A aprovação do Estatuto da Segurança Privada (ESP) na Câmara dos Deputados (2011-16)

Em outubro de 2007 o Brasil foi escolhido como sede da Copa do Mundo FIFA de 2014. Dois anos depois a cidade do Rio de Janeiro foi selecionada para receber os Jogos Olímpicos de 2016. Esses acontecimentos foram interpretados como uma oportunidade para a comunidade da segurança privada aprovar o ESP, já que os megaeventos esportivos demandariam intensamente serviços de segurança privada que não estavam claramente disciplinados por lei. A oportunidade começou a ser explorada ainda no final da década de 2000, ganhando contornos mais claros a partir de 2011. Desse período em diante, a liderança política na aprovação do ESP aos poucos passa da Polícia Federal para as entidades representativas de empresários, especialmente a FENAVIST. À luz do novo contexto e da aprendizagem da década anterior, a comunidade revê suas táticas e decide abandonar a proposta de criminalizar o envolvimento de policiais com atividades irregulares de segurança privada e opta pela pressão simultânea no Legislativo e no Executivo.

A pressão no Executivo concentrou-se no Ministério da Justiça, órgão a qual a Polícia Federal está vinculada. No regime presidencialista brasileiro o Executivo tem poderes para controlar a agenda legislativa e seus projetos de lei podem tramitar com prioridade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Levando isso em consideração, buscou-se convencer o Executivo a enviar o ESP para o Congresso como um projeto do governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Para viabilizar essa tática as organizações de empresários contrataram entre 2011 e 2012 dois delegados da Polícia Federal recém aposentados e com trânsito no Ministério da Justiça para atuar como lobista - Adelar Anderle, que dirigiu entre 2006 e 2011, dentro da Polícia Federal, a divisão responsável pela regulação da segurança privada; e Paulo Lacerda, que dirigiu a própria Polícia Federal entre 2003 e 2007⁶. Apesar dos esforços, a estratégia não produziu resultados. Em 2013 o Brasil foi tomado por protestos políticos de massa e um ano depois o governo foi duramente atingido por um megaescândalo de corrupção revelado pela operação Lava Jato.

⁶ Essas contratações representam um típico processo de porta-giratória de pessoas do órgão regulador para o setor regulado e que pode ser tomado como indicativo do alto grau de integração da comunidade política.

Esses acontecimentos afetaram a agenda da presidente Dilma Rousseff, que deu prioridade a outras questões e nunca enviou o ESP para o Legislativo.

Paralelamente à pressão no Executivo, a comunidade política da segurança privada continuou a pressão no Legislativo pela aprovação do ESP. Em 2015, essa pressão resultou na constituição de uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para discutir alterações na regulação em vigor. Nesse momento a comunidade conseguiu convencer o relator da Comissão Especial, deputado Wellington Roberto, a apresentar relatório favorável ao ESP. O relatório foi apresentado e votado na Comissão Especial em setembro de 2015. Em novembro de 2016 o ESP foi levado à votação e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. A aprovação representou o momento mais importante para a comunidade desde a criação do atual marco regulatório em 1983, como assinalou o presidente da FENAVIST:

No dia 29 de novembro, tivemos a alegria de ver nossos esforços recompensados. Após anos de trabalho árduo, diário, enfrentando os questionamentos de quem não acreditava, vimos com muito entusiasmo a Câmara dos Deputados aprovar o Projeto de Lei 4238/12, que institui o Estatuto da Segurança Privada [ESP]. Talvez, essa seja a maior conquista do segmento desde a criação da Lei nº 7.102/1983. O Estatuto da Segurança privada fortalece a atividade ao estabelecer regras ainda mais claras para o funcionamento das empresas e ao ajudar a combater a clandestinidade, que é o maior câncer do segmento. Além disso, impulsiona a modernização da atividade e permite que vislumbremos um futuro promissor após anos enfrentando um cenário muito adverso (NAZÁRIO, 2016, p. 3).

Considerando que o regime político brasileiro é bicameral, após a aprovação na Câmara dos Deputados, o ESP foi enviado para a apreciação do Senado. Começava um novo capítulo do *policy making* marcado por fricções resultantes de disputas com outros grupos de interesse e no interior da própria comunidade política da segurança privada.

Divisões na comunidade, novos opositores e o impasse no Senado (2017-18)

As disputas que marcaram a tramitação do ESP no Senado tiveram como origem a votação do ESP no Plenário da Câmara dos Deputados. No momento da votação, o deputado relator Wellington Roberto introduziu modificações no texto negociado com a comunidade e votado anteriormente na Comissão Especial. Dentre as modificações mais polêmicas estavam a inclusão de vedação à participação de capital estrangeiro em empresas de transporte de valores e a proibição de que instituições financeiras participassem do

capital de empresas de segurança privada e constituíssem transporte de valores orgânicos. Essas alterações foram reivindicadas pelo segmento de transporte de valores como forma de limitar a concorrência no mercado brasileiro, dominado por duas empresas nacionais (Protege e Confederal) e duas empresas internacionais que atuam no país há mais de três décadas e que não seriam afetadas pelas medidas (Prosegur e Brinks). A principal motivação para essas mudanças foi a entrada em 2014 no mercado da TBForte, empresa de transporte de valores ligada às instituições financeiras cuja atuação baixou os preços dos serviços prestados para bancos públicos (MOURA, 2017). Os principais atores da comunidade – Polícia Federal, FENAVIST, CNTV e FEBRABAN – não eram favoráveis à inclusão dessas medidas protecionistas e foram pegos de surpresa com as modificações introduzidas pelo relator sob a pressão do segmento de transporte de valores. A tentativa de captura da regulação pelo segmento de transporte de valores inaugurou assim um conflito no interior da comunidade que se tornou uma das principais fontes de fricção à aprovação do ESP no Senado.

Além das divergências dentro da comunidade, a tramitação do ESP no Senado também se deparou com a oposição de outros grupos de interesse afetados pela regulação. O projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados proibiu a prestação de serviços de segurança privada por cooperativas de serviços, impedindo que organizações dessa natureza fossem legitimadas pelo Estado como *players* do mercado. Essa proibição despertou a oposição de entidades como a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que pressionou os senadores para que fosse revertida. Em resposta a demandas da comunidade política da segurança privada, o ESP aprovado na Câmara dos Deputados também definiu que as cooperativas de crédito deveriam obedecer às mesmas exigências de segurança existentes para as agências bancárias. Enquanto para a Polícia Federal essas exigências significavam a ampliação da proteção de usuários de instituições financeiras, para empresários e trabalhadores da segurança privada elas significavam a ampliação de clientes e postos de trabalho. Essa ampliação da regulação também despertou a oposição de interesses organizados sob o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC), que passou a pressionar os senadores pela derrubada das exigências com base no argumento de que as cooperativas de crédito não teriam condições econômicas de contratar segurança privada.

Diante desses conflitos, o parlamentar designado como relator do ESP no Senado, senador Vicentinho Alves, emitiu relatório favorável às reivindicações das cooperativas de

serviço e crédito e contrário às medidas protecionistas demandas pelo segmento de transporte de valores. Esse posicionamento do relator criou um impasse, já que as medidas defendidas por ele não atendiam os interesses e demandas dos principais atores da comunidade da segurança privada. O impasse poderia ser resolvido com a derrota do relatório do senador Alves no Plenário do Senado, mas até dezembro de 2018 o ESP não tinha sido levado à votação pelas lideranças partidárias e pelo presidente do Senado, *gatekeepers* responsáveis pela definição da agenda decisória da casa. A principal explicação para essa inação está no fato de que as lideranças políticas do Senado não querem assumir o ônus do jogo de soma negativa no qual o *policy making* da reforma regulatória da segurança privada se tornou com as disputas entre o segmento de transporte de valores e atores importantes da comunidade da segurança privada, especialmente as instituições financeiras. O ex diretor geral da Polícia Federal e consultor contratado pelos empresários da segurança privada, Paulo Lacerda, resumiu bem a natureza do impasse.

Se colocar em votação ainda esse ano [2018] seria ótimo, seria ótimo. Agora, será que vai ser colocado? [...] o parlamentar, vamos dizer o presidente do Senado, eles preferem trabalhar em cima de consenso do que divergência, porque ele sabe, ainda mais que nós estamos em um ano político, né, ano de campanha, então, ele sabe que se ele tiver uma grande divergência e ele for assumir uma posição ele vai agradar uns e desagradar outros, então, o ideal é que o próprio segmento se entendesse. Aí quando eu falo segmento como um todo, incluindo trabalhadores, empresários, instituições financeiras, através da FEBRABAN, e daí decidir, um cede um pouco e tudo em prol da aprovação do Estatuto (Paulo Lacerda, entrevista feita pelos pesquisadores).

Em dezembro de 2018 encerrou-se mais uma legislatura sem a aprovação do ESP. Mais de 10 anos de intensa pressão no executivo e no legislativo não foram capazes de superar as fricções associadas ao processo político.

Considerações finais

Este artigo analisou o processo político para mudar a regulação da segurança privada no Brasil entre os anos 2000 e 2018. A análise mostra que esse processo tem sido influenciado por uma comunidade política composta pela Polícia Federal (órgão regulador da segurança privada no Brasil), setor financeiro, empresários e trabalhadores da indústria da segurança que tiveram sucesso em resistir às tentativas de mudanças da regulação da

segurança privada contrárias aos seus interesses, no entanto, ainda não obteve êxito em alterar a regulação de acordo com seus interesses.

As características institucionais moldaram as estratégias da atuação política da comunidade da segurança privada. Como o Executivo tem poderes procedimentais que favorecem a tramitação de projetos de Lei de sua autoria, a comunidade buscou pressionar sem sucesso o Executivo em prol de seus interesses. Assim, o Legislativo e, em especial, as Comissões Especiais e as audiências públicas tornaram o palco principal das disputas entre os interesses organizados, o que revela a importância e a revitalização do Legislativo na produção de políticas públicas, tornando-se arena privilegiada para a competição entre os interesses.

Apesar da comunidade da segurança privada compartilhar ideias sobre o formato e o escopo da regulação da segurança privada no Brasil, conflitos econômicos internos têm obstaculizado as alterações no marco regulatório brasileiro. A bibliografia sobre *policy networks* tem mostrado como redes coesas tendem a ser mais eficientes em resistir à mudanças externas (DAUGBJERG, 1997; COPE, 2001; BAUMGARTNER, 2009). No entanto, faltam estudos sobre a mudança de política reivindicada pelas *policy networks*. Além de ajudar a explicar a manutenção do *status quo* e as mudanças externas às redes, essa abordagem também tem potencial para explicar a mudança de política a partir da atuação dessas redes.

Enquanto Brasil e Argentina vem tentando alterar a regulação da segurança privada sem sucesso, Paraguai, Uruguai e Portugal mudaram a regulação recentemente. Estudos comparativos podem ajudar esclarecer se as características das *policy networks* ajudam a explicar a mudança ou a manutenção do *status quo* e levantar novas hipóteses para a mudança ou manutenção da regulação da segurança privada.

Referências

- ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015.
- BAUMGARTNER, F. R. *et al.* **Lobbying and Policy Change**: who wins, who loses, and why. Chicago/London: University of Chicago Press, 2009.
- BERG, J.; HOWELL, S. The private security complex and its regulation in Africa: select examples from the continent. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, n. 41, p. 273-286, 2017.
- BORZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, n. 73, v. 2, p. 233-273, 1998.
- 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.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e Notas taquigráficas**. Sessão: 117.3.53.O, hora: 17h30h fase: CP, 21 maio 2009. Deputado Capitão Assunção. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=117.3.53.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=71&nuOrador=6&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=17:30&sgFaseSessao=CP%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=21/05/2009&txApelido=CAPIT%C3%83O%20ASSUM%C3%87%C3%83O&txFaseSessao=Comunica%C3%A7%C3%B5es%20Parlamentares%20%20%20%20&dtHoraQuarto=17:30&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BUTTON, M.; GEORGE, B. Regulation of security: new models for analysis. *In*: GILL, M. (Ed.) **Handbook of security**. London: Palgrave, 2006. p. 563-585.
- BUTTON, M.; STIERNSTEDT, P. Comparing private security regulation in the European Union. **Policing and Society**, n. 28, p. 398-414, 2016.
- BUTTON, M.; STIERNSTEDT, P. The evolution of security industry regulation in the EU. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, n. 41, v. 4, p. 245-257, 2017.
- CALDEIRA, T. **City of Walls**: Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo. Berkeley: University of California Press, 2011.
- CARDOSO, Adalberto. Os sindicatos no Brasil: paradoxos e uma interpretação. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 301-314.

CESÁRIO, Pablo. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

CoESS. **Private security services in Europe**. Brussels: COESS, 2011.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **A expansão das empresas de Segurança Privada em São Paulo**. 2002. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

COPE, S. Analysing Criminal Justice Policy-Making: Towards a Policy Networks Approach? *In*: RYAN M.; SAVAGE, S. P.; WALL, D. S. (eds). **Policy Networks in Criminal Justice**. London: Palgrave Macmillan, 2001.

CUNHA, E; ARAÚJO, C. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

CUNHA, Eleonora; ARAÚJO, Carmem. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

CUNNINGHAM, W. C.; STRAUCHS, J. J.; VAN METER, C. W. **Private security trends 1970-2000**. Hallcrest report II. Stoneham, MA: Butterworth-Heinemann, 1990.

DA SILVA LOPES, C. Plural policing and public opinion in Brazil. **Security Journal**, v. 19, p. 1-19, 2017.

DAUGBJERG, Carsten. Policy Networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation in Sweden and Re-Regulation in the European Community. **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 10, n. 2, p. 123-142, 1997.

DAVID MARSH; R. A. W. RHODES. **Policy Networks in British Government**. UK: Clarendon Press Oxford, 1992.

DE WAARD, J. The private security industry in international perspective. **European journal of criminal policy and research**, n. 7, v. 2, p. 143-174, 1999.

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; 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*: FLOQUIN, N, **Small Arms Survey 2011**. Cambridge University Press, 2011. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>>. Acesso em: 15 out. 2015.

- FREEMAN, J. P. **The Political Process**: executive bureau-legislative committee relations. Nova York: Random House, 1955.
- GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. London: MIT Press, 2005.
- JORDAN, A. G. “Iron Triangles”, Woolly Corporativism, or Elastic Nets. Images of the Policy-Process. **Journal of Public Policy**, n. 1, v. 1, p. 95-123, 1981.
- LOPES, C. S. Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 99-121, 2011.
- LOPES, C. S. 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.
- LOWI, Theodore J. How the farmers get what they want. **Reporter**, v. 21, p. 34-37, 1964.
- MANCUSO, W. P. 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.
- MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007b.
- MOURA, B. O carro forte e a livre concorrência. **Jota**, 09 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/o-carro-forte-e-a-livre-concorrencia-09082017>>. Acesso: 20 maio 2019.
- NALLA, M.; GURINSKAYA, A. Common past – different paths: exploring state regulation of private security industry in Eastern Europe and pos-Soviet republics. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, n. 41, p. 305-321, 2017.
- NAZÁRIO, J. N. Editorial. **Revista FENAVIST**, p. 3, 2016.
- PIERSON, P. When Effect Becomes Cause: policy feedback and political change. **World Politics**, n. 45, v. 4, p. 595-628, 1993.
- RESENDE, C. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados**: acesso e influência na Câmara dos Deputados. 2018. 235f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2018.
- RESENDE, C. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 217-258, 2017.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.) **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 425-446.

RHODES, R.A.W.; MARSH, David. New directions in the study of policy networks. **European Journal of Political Research**, n. 21, p. 181-205, 1992.

RIPLEY, R.; FRANKLIN, G. **Congress, the Bureaucracy and Public Policy**. Homewood: Dorsey Press, 1984.

SANTOS, F; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, F; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Appris, 2011.

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

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

SANTOS, Manoel Leonardo. **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).

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

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.

SKOGSTAD, Grace. Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. *In*: Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. **Anais [...]**. University of Western Ontario, 2005.

SMITH, A. Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy? **Environment and Planning C: Government and Policy**, n. 18, v. 1, p. 95-114, 2000.

TRUE, J. L.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory. *In*: SABATIER, P. (Eds.). **Theories of the policy process**. 2 ed. Colorado: Westview Press, 2007. p. 155-187.

TRUMAN, David B. **The Governmental Process**: Political Interests and Public Opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

WEBER, T. **A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union**. 2002. Disponível em:

<<http://www.coess.org/pdf/final-study.PDF>>. Acesso em: 20 maio 19.

WHITE, A. **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 em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

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

ANEXO

Dimensão	Temas	1º Comissão PL 4.436 (2009-2010)			2º Comissão PL 4.238/2012 (2012-2014)			3º Comissão PL 4.238/2012 (2015)			Comissão Senado Substitutivo n. 6 (2016)			
		Posicionam.			Posicionam.			Posicionam.			Posicionam.			
		Al	Ad		Al	Ad		Al	Ad		Al	Ad		
Amplitude	Ampliação para outras atividades	1	2	-	2	3	-	2	-	-	-	-	-	
	Criação do Guarda Patrimonial	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Cooperativa de Segurança	6	-	3	-	-	-	-	-	7	-	-	-	
Profundidade	Barreira para a entrada de empresas nacionais	1	2	-	2	-	-	2	3	-	-	-	7	
	Barreira para a entrada de empresas internacionais	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	4	
	Proibição de bancos constituírem empresa de transp. de valores orgânica	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	4	
	Inclusão de deficientes e menores aprendizes	-	-	1	3	-	2	3	-	2	-	-	-	
	Cotas para mulheres	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Tecnologia em transporte de valor	1	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Obrigação do uso de transporte de valores em bancos e similares	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Barreira de entrada para militares	1	-	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Ampliação da regulação sobre a segurança dos bancos e similares	-	-	-	3	5	-	3	5	-	4	5	3	7
	Aumento da escolaridade mínima	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-
Compliance/enforcement	Combate à clandestinidade	1	-	-	2	-	-	2	3	-	-	-	-	
	Criminalização do bico policial	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Responsabilidade	Centralização	1	3	6	3	-	-	3	4	-	-	-	-	
	Destinação de taxas para a CGCSP	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Conselho Nacional de Segurança Privada	-	-	-	2	-	-	4	-	-	-	-	-	
Questões trabalhista	Segurança Privada como Assunto de interesse nacional	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	3	
	Segurança bancária como serviço essencial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
	Negociação repouso e horário de almoço	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	
	Risco de vida	3	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Jornada 12X36	-	-	-	2	-	-	3	-	3	-	-	-	
	Piso Salarial Nacional dos Vigilantes	-	-	-	3	5	-	3	5	2	-	-	-	
Outras	Aumentar o calibre do armamento	-	-	-	-	-	-	3	-	2	-	-	-	
	Extensão do Porte de armas para o vigilante	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	
	Melhoria de automoveis e armamentos da escolta armada	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3	-	-	
	Prisão especial para vigilante	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	
	Prazo de 30 dias para autorização de funcionamento de empresas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	

Legenda: Al. = aliados; Ad. = adversários; 1 = PF; 2 = Empresários; 3 = Trabalhadores; 4 = Febraban; 5 = Contraf; 6 = PM; 7 = Cooperativas