

RESEARCH

## CRIANDO MERCADOS (I)LEGAIS: Uma etnografia sobre o mercado de seguros no Brasil

Deborah Fromm<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Social Anthropology (UNICAMP), BR

<sup>2</sup> Center for Metropolitan Studies (CEM), BR

[deborahfromm@gmail.com](mailto:deborahfromm@gmail.com)

Este artigo parte do contexto brasileiro para iluminar o papel do mercado de seguros na conformação da regulação estatal que produz fronteiras entre o legal e o ilegal. Mais especificamente, o foco estará no ramo de automóveis e no empenho de agentes do setor de seguros na criação de leis e na disputa por novos nichos de mercado. A partir de dois casos empíricos, a saber, a regulamentação da Lei do Desmonte – voltada para regular o comércio de autopeças e coibir o roubo de carros – e as tentativas de criminalização da proteção veicular, chamada de *seguro pirata* ou *seguro paralelo*, este texto pretende explorar os arranjos público-privados que constituem formas de governo de mercados ilegais e informais. O texto apresenta resultados parciais de uma pesquisa em desenvolvimento, baseada no uso de diferentes recursos metodológicos: i) etnografia multilocal desenvolvida em diferentes eventos, entidades e empresas do mercado de seguros brasileiro; ii) compilação e análise de materiais secundários, tais como reportagens jornalísticas, documentos oficiais e materiais produzidos pelo setor; iii) entrevistas realizadas com corretores de seguros, representantes do setor, diretores e funcionários de empresas seguradoras.

**Palavras-chave:** seguros; carros; regulação; mercados (i)legais; Brasil

### Introdução

“Outros setores, como já foi citado aqui, o agronegócio, ele fez direitinho a lição de casa dele.<sup>1</sup> Ele se capacitou, se reinventou. Ele aprimorou a distribuição e ele, especialmente, construiu uma bancada. Ele desenvolveu a política setorial e se envolveu na política maior. Tanto que uma das únicas bancadas, efetivas mesmo hoje, é a bancada do agronegócio. E é a bancada representada por empresários do agronegócio. Se fizeram presentes. Se nós já somos essa força, se nós já temos essa grandeza, se nós conseguimos, em um momento tão difícil do Brasil, crescer 9% no primeiro semestre, que dirá se nós realmente pegamos toda essa força, nos organizamos e além da política setorial tão bem feita como nós fazemos, também fazermos a nossa inserção na política partidária. O que é necessário. Ou você se insere na política partidária, ou você faz parte ou você vai ter que se submeter a quem lá estiver nos representando.” (Fala candidato a Deputado Estadual, Cássio,<sup>2</sup> em um evento do mercado de seguros, setembro de 2018 – grifos meus)

Este artigo parte do contexto brasileiro para iluminar o papel do mercado de seguros na conformação da regulação estatal que produz as fronteiras entre o legal e o ilegal (Telles, 2010; Telles & Hirata, 2010; Becket & Dewey, 2017). Mais especificamente, o foco estará no ramo de automóveis e no empenho de agentes do setor de seguros na criação de leis e na disputa por mercados. A partir de dois casos empíricos, a saber, a regulamentação da Lei do Desmanche ou Desmonte (nº 12.977/2014) – voltada para regular o comércio de autopeças e coibir o roubo de carros – e as tentativas de criminalização da proteção veicular (a partir do PL

<sup>1</sup> Esta pesquisa é financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), nº do processo: 17/24649-7.

<sup>2</sup> Para preservar a identidade dos interlocutores de pesquisa, todos os nomes são fictícios.

3139/2005), chamada de *seguro pirata*<sup>3</sup> ou *seguro paralelo*, este texto pretende explorar os arranjos público-privados que constituem formas de governo de mercados ilegais e informais.

O setor de seguros, no Brasil, acumula ativos da ordem de R\$ 1,2 trilhão, constituindo-se em um dos maiores investidores institucionais do país. Com representatividade de 6,5% no Produto Interno Bruto (PIB), o mercado arrecadou, em 2017, R\$ 428,9 bilhões.<sup>4</sup> Apenas em 2015, o mercado de seguros gerais,<sup>5</sup> no Brasil, arrecadou mais de 68 bilhões de reais: crescimento de 70% em relação ao ano de 2010. Trata-se de um mercado enorme e muito lucrativo com grande potencial de expansão. Considerada a nona economia do mundo, o Brasil ocupa a 46ª posição<sup>6</sup> quando se trata do volume arrecadado pelo mercado segurador per capita, abaixo de outros países da América Latina como o Uruguai e o Chile.

Apesar de sua relevância e magnitude, o setor de seguros no Brasil não tem recebido atenção nas análises antropológicas. Pesquisas recentes, desenvolvidas no Canadá e Estados Unidos, pautam a relevância da temática para as ciências sociais (Ericson, Doyle e Barry, 2003; Zelizer, 2017). Segundo Ericson, Doyle e Barry (2003: 4), “insurance is an institution that should be central to sociological investigation because it is a key component of political economy. Insurance companies interlock with other powerful corporations and the state to negotiate political economy on all levels of society”. Mais do que isso, trata-se de um objeto empírico privilegiado para a compreensão dos “organizational patterns of existing state-private relationships so integral to governance and society” (Wedel, 2003: 139).

Como enfatizado por Cássio, na citação acima, há, ademais, um empenho de inserção, por vias formais e legítimas, no estado – o qual é “na realidade um complexo instável de gente e funções” (Herzfeld, 2008) – tendo em vista exercer influência na tomada de decisão e promover os seus interesses mútuos enquanto pares: políticos, financeiros e estratégicos. Neste sentido, são atores importantes que através de suas redes de relações mediam e organizam as interdependências dos domínios da política, da economia e da lei. O acesso e sucesso em um domínio frequentemente são contingentes no acesso e sucesso no outro, de modo que conexões políticas e oportunidades econômicas se entrelaçam. Não se trata, exclusivamente, de beneficiar a agenda de seu grupo econômico, mas de fazer emergir uma racionalidade específica de governo e promoção de segurança.

Segundo Ewald (1991: 199), seguros (insurance) deve ser pensado enquanto um esquema de racionalidade, uma tecnologia de governo do risco:<sup>7</sup> “a way of breaking down, rearranging, ordering certain elements of reality”. Convém ressaltar que, “the insurer’s activity is not just a matter of passively registering the existence of risks, and then offering guarantees against them. He ‘produces risks’(...)” (Ewald, 1991: 200). Por sua vez, segundo O’Malley (2009), o que se multiplica na contemporaneidade não são os “riscos em si”, mas a propensão e a orientação de tratar processos em termos de risco. Falar em mercado de seguros, por sua vez, implica diretamente tratar da noção de (in) segurança. Como chama atenção Didier Fassin et al (2015: 2): “(...) the multiple aspects of a notion as central as it is ambiguous in contemporary societies: security, a term which signifies the protection of persons against criminal and delinquent activities when classified as ‘public’, or alternatively against hardships and vicissitudes of life when qualified as ‘social’”. São nessas duas frentes que o mercado de seguros se expande, sobretudo nas “brechas do estado”, no que diz respeito tanto a garantia de seguridade social quanto de segurança pública.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Faço uso do itálico para enfatizar e diferenciar categorias êmicas.

<sup>4</sup> Dados disponíveis na publicação “Proposta do setor segurador brasileiro aos presidenciais 2018”, CNseg, em: <http://cnseg.org.br/fenacap/servicos-apoio/noticias/propostas-do-setor-segurador-brasileiro-aos-presidenciais-2018-sao-apresentadas-pela-cnseg-em-coletiva-de-imprensa.html>.

<sup>5</sup> “O segmento de seguros gerais engloba os denominados seguros de danos e é composto por 13 grupos, de acordo com a classificação adotada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep). Os seguros que estão inseridos dentro do segmento são: o seguro de automóvel, o seguro patrimonial, o seguro DPVAT, o seguro habitacional, o seguro de transportes, os seguros de riscos financeiros, o seguro rural, o seguro de crédito, o seguro de responsabilidade e o seguro de cascos”, disponível em: <http://www.cnseg.org.br/fenseg/servicos-apoio/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes.html>.

<sup>6</sup> Fonte: SIGMA, dados 2016. Não considera capitalização, previdência complementar e, no segmento de saúde, considera apenas as seguradoras de saúde.

<sup>7</sup> “As Kant might have put it, the category of risk is a category of the understanding; it cannot be given in sensibility or intuition. As a technology of risk, insurance is first and foremost a scheme of rationality, a way of breaking down, rearranging, ordering certain elements of reality. The expression ‘taking risks’, used to characterize the spirit of enterprise, derives from the application of this type of calculus to economic and financial affairs” (Ewald, 1991: 199 – grifos meus).

<sup>8</sup> Como enfatizam Ericson, Doyle e Barry (2003: 6): “Insurance systematically grafts morality onto economics and thereby perpetuates questions about moral citizenship and responsibility. Questions include whose risk and whose security are at stake, and who is responsible to whom in this regard? The welfare state model urges strong central government to create large and undifferentiated risk pools that foster social responsibility. The private insurance model makes risks the property of non-state organizations and individuals. It therefore urges differentiated risk pools, based on market segmentation and ability to pay, that foster individual

Esta pesquisa se insere no campo de estudos urbanos sobre segurança, entretanto, amplia esta noção uma vez que as abordagens mais consolidadas sobre o tema, no Brasil, estão voltadas para questões que dizem respeito à repressão e à violência.<sup>9</sup> Apesar de trabalhos já estarem sendo desenvolvidos em torno do mercado de segurança privada (Cubas, 2002; Zanetic, 2009; Paoliello, 2011; Nasser & Paoliello, 2015), o mercado de seguros ainda é uma lacuna significativa na bibliografia antropológica.

Baseado no uso de diferentes recursos metodológicos, a saber: i) etnografia multilocal<sup>10</sup> (Marcus, 2014; Hannerz, 2003) desenvolvida em diferentes eventos, entidades e empresas do mercado de seguros brasileiro; ii) compilação e análise de materiais secundários, tais como reportagens jornalísticas, documentos oficiais e materiais produzidos pelo setor; iii) entrevistas realizadas com corretores de seguros, representantes do setor, diretores e funcionários de empresas seguradoras; este artigo direciona o seu olhar para o ramo de automóveis, uma vez que, o roubo de carros figura como um significativo “problema social”, no Brasil, que interconecta mercados legais e ilegais, seguros e segurança pública (Feltran, 2019, neste dossiê).

O Brasil tem, em média, 500.000 veículos roubados ou furtados por ano.<sup>11</sup> Estima-se que 8 em cada 10 carros roubados/furtados tenha seguro.<sup>12</sup> Na cidade de São Paulo, apenas uma das principais seguradoras do país tem, em média, 100 carros roubados ou furtados por dia. Desse montante, a taxa de recuperação é de cerca de 50%. Mais de 12.000 carros das três marcas que compõem tal grupo segurador desaparecem anualmente. Quando um veículo é roubado, a seguradora abre um sinistro<sup>13</sup> e, se não há suspeita de fraude, paga o valor do bem para o segurado. O carro roubado passa a ser da seguradora e o cliente provavelmente comprará um carro novo e fará novamente um seguro, de modo a aquecer a indústria automobilística e a venda de seguros. No caso dos carros que não são encontrados, esse prejuízo será imputado no preço das apólices através dos cálculos de risco realizados pela seguradora. Um aumento exacerbado na quantidade de carros roubados em determinada cidade ou bairro tem como consequências diretas o aumento do preço das apólices e a diminuição das vendas de seguros fator que pode estimular a expansão do chamado *mercado paralelo* de seguros, como será tratado na segunda parte deste artigo. Portanto, se, de um lado, o risco de ter o carro roubado pode estimular a busca por seguros para veículos, por outro, não é interessante para as empresas que atuam nesse ramo que esse risco seja concreto e muito alto.

Para manter a taxa de carros roubados sob controle, dentre outros interesses, as seguradoras atuam politicamente, estabelecem parcerias e pressionam órgãos públicos para que medidas na segurança pública sejam tomadas ou até mesmo que novas leis sejam criadas, como no caso da Lei do Desmonte.

### **Criando leis, gerindo mercados: o caso da Lei do Desmonte**

Depois de mais de 10 anos de tramitações e vetos de projetos de lei anteriores, em maio de 2014, foi sancionada a chamada Lei do Desmonte.<sup>14</sup> Essa lei visa regular a atividade de desmontagem e de venda de autopeças usadas com o intuito, sobretudo, de coibir desmanches clandestinos que vendem peças de carros roubados. Inspirada na Lei do Desmanche de São Paulo,<sup>15</sup> a lei federal foi criada pelo ex-deputado A. V., corretor de seguros e ex-presidente de associações e federações do setor, cuja campanha recebeu financiamentos de grandes companhias seguradoras. Segundo ele, a aplicação da lei é fundamental para interromper o ciclo criminoso do roubo de carros no país:

---

responsibility. Its moral economy is to minimize welfare social transfers to the level of organizations and individuals”.

<sup>9</sup> Neste sentido, uma série de pesquisas sociológicas e antropológicas recentes tem sido produzida com distintos enfoques: nas políticas de segurança pública (de Lima, Rattón & de Azevedo, 2012; Feltran, 2018, 2017, 2016), no “mundo do crime” (Feltran, 2018; Biondi, 2016; Hirata & Grillo, 2017; Hirata, 2018; Hirata & Grillo, 2019 (neste dossiê)), nas forças policiais (Sinhoretto, 2014; Durão, 2011), nas prisões e unidades de internação para adolescentes (Godoi, 2010; Padovani, 2015; Mallart, 2014), na gestão dos mercados legal-ilegal (Telles, 2010; Hirata, 2018; Rabossi, 2004), no combate às drogas (Fiore, 2012) e, sobretudo, ao crack (Rui, 2014; Magalhães, 2015; Fromm, 2016 e 2017).

<sup>10</sup> “Esta clase de investigación define para si um objeto que no puede se abordado etnográficamente si permanece centrado em una sola localidad intensamente investigada. [...] La estrategia de seguir literalmente las conexiones, asociaciones y relaciones imputables se encuentra em el centro mismo de diseño de la investigación etnográfica multilocal” (Marcus, 2001).

<sup>11</sup> Segundo dados do Fórum de Segurança Pública: 456.762, em 2013; 513.023, em 2014; 511.381, em 2015; e 557 mil, em 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/tableau-patrimoniais/>.

<sup>12</sup> Dado fornecido pelo sindicato das seguradoras. Ver: “Preço de seguros de carros dispara devido à violência no RJ”, G1, 11/05/2017..

<sup>13</sup> Sinistro, no mercado de seguros, refere-se a qualquer ocorrência em que o bem segurado sofre um acidente ou prejuízo material. Representa a materialização do risco para a seguradora.

<sup>14</sup> Lei Federal nº 12.977/2014: “Art.2º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: I) desmontagem: a atividade de desmonte ou destruição de veículo, seguida da destinação das peças ou conjunto de peças usadas para reposição, sucata ou outra destinação final”. Sobre o processo de regulação do mercado de autopeças na Argentina, ver: Dewey (2012).

<sup>15</sup> Lei Estadual nº 15.276/14.

“O mercado ilegal de peças e partes de carros é um importante pilar do crime organizado, que ceifa vidas e tem impacto cruel na economia. Derrubar esta estrutura é essencial para enfraquecer o crime. (...) Na medida em que não houver um mercado ilegal demandando peças, e sim, um segmento regulado, estritamente fiscalizado pelo Estado, a segurança pública será melhorada sensivelmente e poderemos, inclusive, gerar empregos nas oficinas especializadas”,<sup>16</sup> afirma.

Isto se deve ao fato de que, de acordo com os dados do setor de seguros, cerca de 60% dos carros roubados são desmontados para a venda de suas peças. Neste sentido, a lei tenta disciplinar a atividade de desmontagem para coibir a venda de autopeças de carros roubados.

Após a lei, para poderem funcionar legalmente, as empresas de desmontagem passaram a ter que ter um cadastro aprovado pelo órgão fiscalizador de trânsito com uma série de documentos exigidos, inclusive, diplomas em cursos técnicos e comprovação de antecedentes criminais dos donos. As penalidades previstas para os estabelecimentos que não cumprirem as regras incluem: interdição do estabelecimento, perda dos bens, multas, cassação e processo administrativo. O fato do estabelecimento não se enquadrar exatamente nos padrões burocráticos e normativos, já o torna “suspeito” e passível de punição, uma vez que, o pressuposto é que provavelmente trabalha com o comércio de autopeças roubadas.

Em São Paulo, antes da comercialização, os desmanches credenciados devem etiquetar e cadastrar as autopeças usadas, no sistema informatizado do órgão fiscalizador. Através do QR Code presente na etiqueta, é possível rastrear e ter informações sobre a peça, tais como o veículo de origem e a numeração da nota fiscal de entrada. Ademais, foi criado um aplicativo que permite a qualquer pessoa consultar os dados e realizar denúncias pelo celular ou smartphone. Segundo o então governador do estado,

“A inovação está no DNA de São Paulo, que foi pioneiro no controle da atuação dos desmanches no país. É uma lei que deu certo e que levou o Brasil a ter uma lei federal sobre o tema. Já houve um grande ganho para a sociedade, principalmente de segurança pública porque diminuímos o número de roubos e furtos de veículos, uma vez que muitos eram roubados para serem desmanchados e as peças serem vendidas ilegalmente. Um ganho pra segurança pública e para a vida das pessoas. (...) O consumidor vai poder ter segurança, código de barra e ele vai saber que está comprando uma peça que não alimenta a cadeia do crime” (Portal do Governo do Estado, outubro de 2015).<sup>17</sup>

Uma grande companhia seguradora foi um dos atores importantes para o desenvolvimento de tal tecnologia em parceria com o Governo do Estado de São Paulo. Segundo um interlocutor, funcionário deste grupo segurador, a ideia inicial e mais eficiente seria a nanotecnologia.<sup>18</sup> Porém, apenas duas empresas no mundo possuiriam como fornecer a ferramenta. Por isso, o órgão teria recusado a ideia para se proteger de acusações de favorecimento. Na avaliação do meu interlocutor, a etiqueta estatal mal havia sido criada e já não funcionava: a leitura do QR Code é dificultada pelo design e já haviam etiquetas falsificadas disponíveis no mercado.

Segundo os dados do governo, entre julho de 2014 e outubro de 2015, foram feitas grandes operações policiais, que fecharam 688 desmanches irregulares no Estado de São Paulo. Só na capital, 243 estabelecimentos foram fiscalizados, sendo que 188 foram lacrados – quase 80% dos fiscalizados. Se comparados os meses de agosto do ano de 2014 e 2015, houve uma queda de 17,11% nos registros de roubo e furto de veículos no estado (17.921 e 14.854 registros, respectivamente). A queda nas taxas é associada de maneira causal por agentes do estado e do mercado de seguros ao fechamento dos desmanches.

Se, de um lado, a criação da lei está em consonância com o interesse das seguradoras em coibir o mercado de roubo de carros, por outro, a lei viabilizou a criação de um novo produto ofertado pelo mercado: o Seguro de Auto Popular. Segundo A. V.,

“Sr. Presidente, quero pedir só um pouco de calma a alguns pares para esclarecer uma dúvida do Deputado [nome], a quem também peço tenha um pouco mais de tranquilidade. Este projeto traz vários benefícios – listei alguns e, para que fiquem claros, vou pedir um pouco de paciência para

<sup>16</sup> Disponível em: “Armando Vergílio cobra cumprimento de lei sobre reaproveitamento de peças de carros”, 29/08/2018, Brasil 247, <https://www.brasil247.com/pt/247/goias247/366989/Armando-Verg%C3%ADlio-cobra-aplica%C3%A7%C3%A3o-de-lei-sobre-reaproveitamento-de-pe%C3%A7as-de-carros.htm>.

<sup>17</sup> “Lei dos Desmanches terá sistema on-line de controle de peças”, 07/10/2015, disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/lei-dos-desmanches-tera-sistema-on-line-de-controle-de-pecas-1/>.

<sup>18</sup> Essa tecnologia consiste em um spray que coloca na peça as nanomoléculas com suas informações (origem, código, propriedades), as quais podem ser lidas apenas com uma ferramenta específica.

citá-los: melhora a segurança, a viária e a pública; preserva e defende a indústria nacional e o comércio formal; gera milhares de novos empregos, ao formalizar esse mercado que não existe [de forma legalizada]; aumenta a arrecadação; e traz um viés, além do ambiental, de baratear a reparação de veículos, principalmente os mais usados. Por quê? Porque as peças usadas poderão agora ser vendidas, do ponto de vista legal, com certificado e garantia, o que vai fazer, obviamente, com que o custo do preço do seguro, que é uma área que eu entendo muito, venha a cair vertiginosamente. Se as seguradoras puderem utilizar peça usada, porém certificada, com garantia de procedência para reparação dos veículos, com 4, 5, 6, 7 anos de uso, o preço do seguro vai cair. E hoje milhares de proprietários de veículos que não podem fazer seguro, porque economicamente é inviável, é muito caro, poderão ter acesso a ele. Eu tenho convicção absoluta de que o preço do seguro de automóvel vai cair mais de 30% com a aprovação desta matéria. Agora, esse é um efeito colateral, porque o que se pretende é exatamente diminuir a violência e o roubo de veículos no país. Muito obrigado.” (Discurso Ex-Deputado Federal A. V., Câmara dos Deputados, junho de 2013 – grifos meus)

A criação e expansão dessa nova modalidade de seguro é a grande expectativa dos agentes do setor de seguros com a regulamentação da lei federal. Por isso, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) publicou, no dia 30 de março de 2016, uma resolução que versa sobre as regras e os critérios de operação do seguro popular de automóvel. Antes da Lei do Desmonte, as seguradoras só podiam utilizar peças novas e originais, fato que encarecia demais a apólice para carros antigos, os quais são mais sujeitos a defeitos. Com um produto mais barato e competitivo, a expectativa é aumentar a frota nacional segurada, a qual está inerte desde 2006 em termos de porcentagem (cerca de 30%). No entanto, poucas ainda são as seguradoras que ofertam esse produto no mercado. Segundo o diretor nacional de uma grande companhia seguradora a expectativa do setor é de que com esse novo produto no mercado, a frota nacional de veículos assegurados volte a subir:

“Uma apólice que pode custar cerca de R\$ 1500,00 não está acessível para a nova classe C,<sup>19</sup> o que faz com que a maior parte dos carros em circulação não obtenha seguro. Mudando para um valor que beira R\$ 1000,00, o cenário já é diferente. [...] Atualmente, a [nome da companhia] comercializa em média mais de 4.000 apólices de seguros de automóveis por mês. Com essa nova adesão, a expectativa é que esse valor suba para mais de 7.000. [...] Do total de veículos em circulação, 80% possuem até cinco anos de uso. Esses serão os focos prioritários para o novo tipo de seguro e a expectativa é que a frota chegue a 40%”. (Diretor Comercial, Revista Apólice, abril de 2013)<sup>20</sup>

Além de viabilizar a regulamentação do Seguro de Auto Popular, com a promulgação da Lei do Desmonte, alguns grupos seguradores abriram as suas próprias desmontadoras. Com isso, os veículos frutos de sinistros (por colisão, alagamento, perda total, roubo) são desmontados pelo próprio grupo da seguradora e as peças podem ser comercializadas para o público em geral via internet ou também podem consertar os carros dos clientes do Seguro de Auto Popular.

As seguradoras, a partir da criação da lei, começam a disputar espaço com os desmanches tradicionais, os quais são criminalizados e muitas vezes não têm recursos ou interesse em se adaptar ao novo sistema de controle de origem das peças. Considerando que a venda das peças de um carro desmontado pode variar de três a cinco vezes o seu valor de mercado, é a partir da lei que grandes empresas seguradoras conseguem disputar com o mercado ilegal de autopeças e controlar determinada cadeia (venda de seguro – sinistro – desmontagem – venda de autopeças – conserto de carros sinistrados). Neste ponto, vale lembrar:

“Se há porosidade entre o formal e informal, legal e ilegal, isso não quer dizer indiferenciação entre uns e outros. Leis, codificações e regras formais têm efeitos de poder, circunscrevem campos de força (...). Não se trata de universos paralelos, muito menos de oposição entre o formal e informal, legal e ilegal. Na verdade, é nas suas dobras que se circunscrevem jogos de poder, relações de força e campos de disputa. São campos de força que se deslocam, se redefinem e se refazem conforme a vigência de formas variadas de controle e também, ou sobretudo, dos critérios, procedimentos e

<sup>19</sup> Abrir novos nichos de mercado com a criação de produtos voltados para as parcelas populares tem se mostrado uma preocupação do setor de seguros nacional. Esta é, inclusive, uma prerrogativa do Banco Mundial, desde 2005, com a criação da Micro Insurance Agency. Sobre a venda de seguros entre os mais pobres, na África do Sul, ver: Erik Bähre (2010).

<sup>20</sup> Ver: “Seguro popular pode aumentar para 40% a frota de veículos segurados”, Revista Apólice, 3 de abril de 2013, disponível em: <https://www.revistaapolice.com.br/2013/04/seguro-popular-pode-aumentar-para-40-a-frota-de-veiculos-segurados/>.

dispositivos de incriminação dessas práticas e atividades, oscilando entre a tolerância, a transgressão consentida e a repressão conforme contextos, microconjunturas políticas e relações de poder que se configuram em cada qual” (Telles, 2010: 30)

Neste sentido, analisar o caso da Lei do Desmonte faz emergir a produção das fronteiras entre formal e informal, legal e ilegal (Telles, 2010; Dewey & Becket, 2017), mas, mais do que isso, nos permite entrever como essas classificações (legal, ilegal, regular, irregular, formal, informal), intrínsecas ao processo de formalização, são importantes para a compreensão da operação dos mecanismos de controle e de favorecimento de alguns atores em detrimento de outros. Além de tudo isso, o Seguro de Auto Popular é um importe produto na concorrência com o *mercado marginal* de seguros.

### **Entre a regulação e a criminalização: o *mercado paralelo* de seguros**

“Faço uma comparação. De acordo com os dicionários médicos, a pandemia é uma epidemia de grandes proporções que se espalha numa enorme região, quase sem controle. É uma doença infecciosa, que ataca ao mesmo tempo um grande número de pessoas e mata.

O mercado brasileiro de seguros enfrenta uma pandemia perigosa, das associações de proteção veicular, que agora tem irmãs, que resolveram operar seguro de pessoas. A pirataria virou uma pandemia séria e periga arrasar para sempre o nosso mercado segurador. Se isto continuar, poderá ser a morte do setor.

O método correto para enfrentar uma pandemia é a vacina. Ela controla e erradica a circulação do vírus e salva vidas.

Este paralelo é fundamental para comparar a ação destruidora das associações e/ou pseudo-cooperativas para o consumidor e o mercado segurador legalmente estabelecido. Se nós, operadores do mercado de seguros do Brasil (leia-se corretores, seguradores, securitários), quisermos evitar um mal maior, temos o dever de pressionar os deputados federais a aprovarem o Projeto de Lei [...], do deputado federal [L. V.], que criminaliza a tal ‘proteção veicular’ que é uma pirataria promovida por associações que funcionam como uma “espécie de seguradoras”.

Para a ideia de a vacina progredir, é preciso nossa mobilização permanente, a pressão constante sobre os parlamentares em Brasília. Unidos, corretores, seguradores e securitários (sim, securitários que perderão seus postos de trabalho caso a pandemia se expanda) devem mandar e-mails, telefonemas e exigir uma postura firme pela aprovação da PL em questão.” (Revista Apólice, texto publicado em dezembro de 2017)

O texto acima explicita o pânico do setor de seguros frente ao que, nesta perspectiva, seria a expansão de uma pandemia, ou seja, um *mercado marginal* ou *paralelo* de seguros. Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2016 e 2017, o aumento do roubo de veículos em alguns estados brasileiros vem impactando significativamente a venda e o preço do seguro para automóvel.

No primeiro semestre de 2017, por exemplo, a procura por seguro aumentou 5% em Minas Gerais devido ao alto índice de roubo de carros.<sup>21</sup> Segundo a Confederação Nacional das Empresas de Seguros (CNSeg), entre janeiro e junho, os mineiros gastaram um total de R\$ 1,4 bilhão para garantir ressarcimento em caso de roubo, furto ou acidente.

No Rio de Janeiro, por sua vez, o tema do roubo de carros tem mobilizado autoridades, seguradoras, corretores e segurados.<sup>22</sup> De acordo com os dados do Instituto de Segurança Pública do Rio, em fevereiro de 2018, foram roubados, em média, 7 carros por hora no estado.<sup>23</sup> Já no mês de março de 2018, o estado registrou

<sup>21</sup> Segundo dados da Polícia Civil, em Belo Horizonte, foram registrados 7.999 roubos e furtos de veículos apenas no primeiro semestre de 2017, o que representa quase dois crimes envolvendo carros por hora na capital. Em Minas Gerais, segundo dados da Secretaria de Estado de Segurança Pública, entre janeiro e março, foram 16.639 registros de furtos e 10.300 de roubos. Ver: “Alto índice de roubos faz procura por seguro de carros crescer em MG”, 04/09/2017, disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/04/internas\\_economia,897508/cresce-procura-por-seguro-de-carros.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/04/internas_economia,897508/cresce-procura-por-seguro-de-carros.shtml).

<sup>22</sup> Inclusive, representantes do setor segurador (SUSEP, Fenacor, FenSeg), órgãos de defesa do consumidor e da sociedade civil participaram de uma audiência pública convocada com o objetivo de “tentar esclarecer o aumento desproporcional que as seguradoras de veículos estão aplicando na hora da contratação e da renovação do seguro” e também de discutir o surgimento de um *mercado paralelo* de seguros comercializados por cooperativas e associações (proteção veicular). Ver: “Aumento no preço de seguros para veículos é tema de debate em comissão da Alerj”, 18/04/2018, disponível em: <http://www.sindsegs.org.br/site/noticia-texto.aspx?id=29866>.

<sup>23</sup> Ver, por exemplo: “Rio registrou em média sete roubos de carros por hora em fevereiro”, 02/04/2018, disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/rio-registrou-em-media-sete-roubos-de-carros-por-hora-em-fevereiro-22548141>.

5,3 mil casos de roubo de veículos, maior índice desde 1991.<sup>24</sup> Dado tal cenário, as companhias seguradoras implementaram aumentos de 10% a 25% no valor do seguro e, inclusive, negaram a contratação e renovação de apólices em alguns bairros com altos índices de furto/roubo.<sup>25</sup>

Neste mesmo período, houve um significativo crescimento da chamada proteção veicular ou proteção automotiva, vendida não por grandes companhias seguradoras, mas por associações e cooperativas que se expandiram no mercado nacional, sobretudo, em estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Com seguro até 70% mais barato, algumas cooperativas incluem rastreador grátis, seguro de vida e auxílio funeral. A forma de precificação é o grande diferencial, uma vez que, diferentemente das *seguradoras tradicionais* (como as grandes companhias são chamadas nos sites que vendem esses serviços), essas associações não trabalham com a análise do perfil do cliente e tampouco diferenciam o valor do seguro de acordo com o ano e o modelo do carro. Por isso, se expandem, sobretudo entre aqueles que são considerados casos de “grande risco” (pessoas endividadas, caminhões, carros antigos, moradores de bairros com altos índices de roubo, etc) e que acabam descobertos pelo *seguro tradicional*. Segundo levantamento realizado pela CNSeg, estima-se que mais de 1 milhão de veículos brasileiros possuem proteção veicular. Tendo em vista a concorrência que passaram a representar, agentes do mercado segurador se articularam para coibir e regular a comercialização de tal serviço.

Dado que a proteção veicular começou a impactar negativamente as vendas de corretoras de seguro, em 2018, sindicatos do setor de seguros lançaram a campanha “Proteção veicular não é seguro”, divulgada através de vídeos informativos pelo Youtube e uma Cartilha Online. Nesses materiais, é argumentado que a proteção veicular é um risco para a população, uma vez que é ofertada como se tivesse as mesmas condições de uma seguradora, mas não tem. Trata-se, segundo essas publicações, de um contrato de responsabilidade mútua, em que os membros da associação não pagam um valor fixo pelo seguro, mas dividem os custos dos sinistros que ocorreram naquele mês. Os corretores e seguradoras alegam que não existe a garantia do recebimento da indenização, uma vez que, tudo depende de quanto dinheiro há no caixa da associação.

Ademais, a proteção veicular até então, não era regulamentada, nem possuía um órgão fiscalizador, enquanto que os seguros são fiscalizados, regulamentados e supervisionados pela SUSEP. No caso da proteção veicular, as empresas são legais, mas não possuem um órgão regulador. Por isso, nesta perspectiva, argumenta-se que se trata de um *seguro pirata*. Neste sentido, o nome da campanha é melhor compreendido a partir de seu duplo sentido. De um lado, busca-se diferenciar a proteção veicular do seguro. De outro, afirma que tal mercado não é seguro para o consumidor.

No dia 22 de maio de 2018, o Projeto de Lei,<sup>26</sup> que visa criminalizar tais associações, foi aprovado na Câmara dos Deputados. Segundo o Projeto, criado pelo Deputado Federal L. V., filho de A. V., as associações serão transformadas em entidades de autogestão e cooperativas de seguros e passarão a ser fiscalizadas pela SUSEP. Deverão pagar, na prática, impostos equivalentes aos cobrados das *seguradoras tradicionais*. Além disso, dentre outras medidas, só poderão comercializar produtos voltados para a proteção contra riscos patrimoniais, sendo impedidas de atuar no ramo de seguros para pessoas.

Assim como as companhias seguradoras, terão que comprovar a constituição de fundos especiais, reservas técnicas e provisões garantidoras de suas operações. Ademais, os produtos deverão ser comercializados por corretores de seguros habilitados. Conforme um interlocutor e corretor de seguros enfatizou em pesquisa de campo, a aprovação da lei iria “varrer o mercado”. Ou seja, com a aprovação o mercado deixaria de ser tão vantajoso para as associações, pois a regularização teria altos custos. Assim, seus produtos iriam encarecer, uma vez que, seguiriam exigências similares aos das seguradoras. Por isso, a grande maioria dos atores não conseguiria continuar operando estas formas de seguro e os grandes grupos tenderiam a ser beneficiados.

A aprovação do Projeto de Lei foi comemorada por várias entidades e agentes do mercado segurador nacional.<sup>27</sup> A. V. elogiou o projeto de seu filho e afirmou que a votação foi “simbólica”, pois não houve destaques ou votos contra. Segundo ele,

<sup>24</sup> Crescimento de 6% em relação aos 5 mil de março de 2017. Na comparação entre o primeiro trimestre de 2017 e o primeiro trimestre de 2018, o aumento é de 15%. Ver: “RJ teve recorde de roubo de veículos em março, registra ISP”, 17/04/2018, disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-teve-recorde-de-roubo-de-veiculos-em-marco-registra-isp.ghtml>.

<sup>25</sup> Ver, por exemplo: “Seguradoras de veículos começam a recusar contratos devido a aumento de roubos”, 04/10/2017, disponível em: <http://www.revistacobertura.com.br/2017/10/04/seguradoras-de-veiculos-comecam-recusar-contratos-devido-aumento-de-roubos/>.

<sup>26</sup> Projeto de Lei 3.139/2015.

<sup>27</sup> Ver, por exemplo: “Sincor-SP comemora aprovação do PL que criminaliza proteção veicular na Câmara”, 23/05/2018, disponível em: <https://www.sincor.org.br/sincor-sp-comemora-aprovacao-do-pl-que-criminaliza-protecao-veicular-na-camara/>.

“O texto aprovado ficou excelente para a sociedade. Tudo fica menos difícil quando forças do bem e o mercado de seguros atuam em sinergia, unidos, como fizeram os deputados membros da comissão especial, algumas entidades representativas da proteção veicular, a Fenacor, os Sincors, a CNseg, Fenseg, Escola Nacional de Seguros e outras instituições e, principalmente, quando esses têm um legítimo representante no Congresso, um parlamentar [seu filho, L.V.] que conhece muito bem o setor e que defende verdadeiramente o direito dos consumidores”.<sup>28</sup>

## Conclusão

O presente artigo explorou a presença de representantes do setor de seguros brasileiro no legislativo, de modo a chamar a atenção para suas práticas e discursos em torno da promoção de segurança a partir da regulação de mercados ilegais e informais. Se, de um lado, suas propostas estão pautadas em discursos de combate ao crime e à violência, à garantia do direito do consumidor e, até mesmo, à preservação ambiental, por outro, “varrer” ou limpar o mercado, conforme assinalado por um interlocutor, também é uma expectativa entre seus pares. Para além dos alegados impactos sociais positivos, a regulação do mercado de autopeças possibilita que as seguradoras conquistem ao menos três efeitos benéficos para os seus negócios, a saber: i) redução do roubo de carros, crime que é fonte de prejuízos para companhias e corretoras; ii) redução do preço do seguro, de modo a ampliar a frota assegurada e reduzir a expansão dos *seguros piratas*; iii) disputar o mercado de autopeças com os desmanches tradicionais, agora, impossibilitados de operar com suas regras antigas. Concomitante a isso, o projeto de lei para conter a pandemia dos *seguros piratas*, coíbe o crescimento de seus concorrentes através de parâmetros legais que restringem sua atuação e encarecem seus produtos. Na esteira de outros artigos presentes nesse dossiê (Feltran&Horta, 2019; Hirata&Grillo, 2019), este trabalho não considera as fronteiras entre legal e ilegal como fronteiras econômicas ou analíticas a priori. Mas, ao contrário, contribui para a compreensão dos processos sociais e políticos de formação de tais fronteiras, uma vez que, são elas que oferecem às elites a possibilidade de criminalizar e exercer controle social sobre determinados grupos.

Nesta direção, os dois casos abordados – a promulgação da Lei do Desmonte e o Projeto de Lei para a regulação das cooperativas e associações de seguro – colocam em movimento processos de formalização, mas também incriminação, que produzem as fronteiras entre o legal e o ilegal, o formal e o informal (Telles, 2010; Becket & Dewey, 2017). A agenda econômica emerge, então, como constitutiva da agenda política e dos parâmetros de conformação da legalidade, de modo que “state-private distinction may be fluid, subdivided, overlapping, or otherwise obscure” (Wedel, 2003: 156). Desse modo, emerge como inerente dessa dinâmica a produção de clivagens e hierarquias em benefício de alguns atores econômicos e detrimento de outros. Afinal, como bem nos ensina a fala do candidato Cássio: “ou você se insere na política partidária, ou você faz parte ou você vai ter que se submeter a quem lá estiver nos representando”.

## Conflito de Interesses

Confirmando que a autora não tem interesse concorrente.

## Referências

- Bähre, E.** 2010 Redes de inclusão e burocracias de exclusão: riscos e seguros de responsabilidade civil entre os mais pobres na África do Sul. *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*. 14(3): 465–485. DOI: <https://doi.org/10.4000/etnografica.256>
- Beckert, J and Dewey, M.** (Eds.) 2017. *The architecture of illegal markets: Towards an economic sociology of illegality in the economy*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198794974.001.0001>
- Biondi, K.** 2016. *Sharing this walk: An ethnography of prison life and the PCC in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. DOI: <https://doi.org/10.5149/northcarolina/9781469623405.001.0001>
- Cubas, V.** 2002. A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo. Unpublished thesis (PhD), University of São Paulo.

<sup>28</sup> Cássio, por sua vez, acompanhou de perto as negociações em Brasília para a aprovação do Projeto de Lei. Ao comentar a vitória, ele diz: “Tivemos ontem (22/05) um grande passo, uma grande conquista com a aprovação do Projeto de Lei 3139/15, que trata da atuação irregular das cooperativas e associações de proteção veicular. Nossos mais sinceros agradecimentos à efetiva e corajosa atuação do deputado L. V., que empunhou esta bandeira com muita tenacidade e disposição. Nossos agradecimentos também ao relator do projeto, [...] pelo seu entendimento sobre a preservação da instituição seguro e a defesa do consumidor”.



- De Lima, R, Ratton, J e De Azevedo, R.** (org.) 2012. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto.
- Dewey, M.** 2012. Illegal police protection and the market for stolen vehicles in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies*, 44(4): 679–702. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X12000831>
- Durão, S.** 2011. Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. *Etnográfica*, 15(1): 129–152. DOI: <https://doi.org/10.4000/etnografica.850>
- Ericson, R, Doyle, A and Barry, D.** 2003. *Insurance as Governance*. Toronto: University of Toronto Press.
- Ewald, F.** 1991. Insurance and risk. In: Burchell, G.; Gordon, C. and Miller, P. *The Foucault effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 197–210.
- Fassin, D.** et al. 2015. *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions*. London: Pluto Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p5tb>
- Feltran, G.** 2016. La guerre au quotidien: notes ethnographiques sur le conflit urbain à São Paulo (Brésil). *L'Homme*, 219–220: 93–113. DOI: <https://doi.org/10.4000/lhomme.29049>
- Feltran, G.** 2017. Category as interval: the difference between essence and deconstruction. *Cadernos Pagu*, 51: 2017: e175105. ISSN 1809-4449. DOI: <https://doi.org/10.1590/18094449201700510005>
- Feltran, G.** 2018. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia da Letras.
- Fiore, M.** 2012. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos-CEBRAP*, 92: 9–21. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100002>
- Fromm, D.** 2016. Deus e o Diabo na Terra do Crack: A Missão Cristolândia e a cosmopolítica batista. In: Rui, T; Martinez, M. and Feltran, G. *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EdUFSCar.
- Fromm, D.** 2017. O “fim da Cracolândia”: etnografia de uma aporia urbana. Unpublished dissertation (MA), State University of Campinas.
- Godoi, R.** 2010. Ao redor e através da prisão: cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo. Unpublished thesis (PhD), University of São Paulo.
- Hannerz, U.** 2003. Being there... and there... and there! Reflections on multi-site ethnography. *Ethnography*, 4(2): 201–216. DOI: <https://doi.org/10.1177/14661381030042003>
- Herzfeld, M.** 2008. *Intimidade cultural: poética social no Estado-Nação*. Lisboa: Edições.
- Hirata, D.** 2018. Sobreviver na adversidade: mercado e formas de vida. São Carlos: EdUFSCAR.
- Hirata, D and Grillo, C.** 2017. Comparative perspectives on the retail drug markets in São Paulo and Rio de Janeiro. *Tempo Social*, 29(2): 75–98. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.125494>
- Magalhães, T.** 2015. Campos de disputa e gestão do espaço urbano: o caso da “cracolândia” paulista. Unpublished dissertation (MA). University of São Paulo.
- Mallart, F.** 2014. Cadeias dominadas: a Fundação CASA, suas dinâmicas e as trajetórias de jovens internos. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Marcus, G.** 1995. Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, 24: 95–117. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.24.1.95>
- Nasser, R e Paoliello, T.** 2015. Uma nova forma de se fazer a guerra? Atuação das Empresas Militares de Segurança Privada contra o terrorismo no Iraque. *Revista de sociologia e política*, 23(53): 27–46. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235303>
- O'Malley, P.** 2009. *Governing risks*. Sydney: The University of Sydney, 2009.
- Padovani, N.** 2015. Sobre casos e casamentos: afetos e “amores” através de penitenciárias femininas em São Paulo e Barcelona. Unpublished thesis (PhD), State University of Campinas.
- Paoliello, T.** 2011. O padrão de atuação das empresas de segurança privada: o caso de Angola. Unpublished dissertation (MA), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Rabossi, F.** 2004. Nas ruas de Ciudad del Este. Unpublished thesis (PhD), Museu Nacional – Federal University of Rio de Janeiro.
- Rui, T.** 2014. Nas tramas do crack: etnografia da abjeção. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Sinhoretto, J.** 2014. Seletividade penal e acesso à justiça. In: Lima, R.; Ratton, J. and Azevedo, R. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, pp. 400–409.
- Telles, V.** 2010. A cidade nas fronteiras do legal e ilegal. Belo Horizonte: Editora Argumentum.
- Telles, V e Hirata, D.** 2010. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, 22(2): 39–59. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702010000200003>
- Wedel, J.** 2003. Dirty togetherness: institutional nomads, networks, and the state-private interface in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union. *Polish Sociological Review*, 142: 139–159.
- Zanetic, A.** 2009. Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3: 134–151.

**Zelizer, V.** 2017. *Morals and markets: The development of life insurance in the United States*. New York: Columbia University Press. DOI: <https://doi.org/10.7312/zeli18334>

**How to cite this article:** Fromm, D. 2019. CRIANDO MERCADOS (I)LEGAIS: Uma etnografia sobre o mercado de seguros no Brasil. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(2). DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.29>

**Submitted:** 10 December 2018

**Accepted:** 13 February 2019

**Published:** 05 June 2019

**Copyright:** © 2019 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Journal of Illicit Economies and Development* is a peer-reviewed open access journal published by LSE Press.

**OPEN ACCESS** The Open Access icon, which is a stylized padlock with a circular arrow around it, indicating that the content is freely available.