



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

JOANITA NASCIMENTO DA SILVA NETA

**ARMAS NO BRASIL: DESARMAMENTO, REFERENDO E POLÍTICAS DE
DESCONTROLE**

CAMPINAS

2020

JOANITA NASCIMENTO DA SILVA NETA

**ARMAS NO BRASIL: DESARMAMENTO, REFERENDO E POLÍTICAS DE
DESCONTROLE**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida.

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DEFENDIDA PELA
ALUNA JOANITA NASCIMENTO DA
SILVA NETA, E ORIENTADA PELO
PROF. DR. FREDERICO NORMANHA
RIBEIRO DE ALMEIDA.

CAMPINAS

2020

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Si38a Silva Neta, Joanita Nascimento da, 1982-
Armas no Brasil : desarmamento, referendo e políticas de descontrolo /
Joanita Nascimento da Silva Neta. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Frederico Normanha Ribeiro de Almeida.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Violência. 2. Armas de fogo. 3. Segurança pública. 4. Controle de armas.
I. Almeida, Frederico Normanha Ribeiro de, 1979-. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Weapons in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Violence

Firearms

Public security

Gun control

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Frederico Normanha Ribeiro de Almeida [Orientador]

Jacqueline Sinhoretto

André Kaysel Velasco e Cruz

Data de defesa: 16-03-2020

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: 0000-0002-2153-6563

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/4912269592961722>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 16 de março de 2020, considerou a candidata Joanita Nascimento da Silva Neta aprovada.

Prof. Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto

Prof. Dr. André Kaysel Velasco e Cruz

A ata de defesa, com as respectivas assinaturas dos membros, encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, às forças da natureza e à beleza dos encontros.

Ao meu pai Levi, pelo respeito, compreensão, apoio e torcida em toda a trajetória.

Aos amigos da Câmara dos Deputados e de Brasília, representados por Roberta Arcoverde e Letícia Rocha, que acreditaram no meu sonho de ser outra no lugar escolhido pelo coração.

Aos funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp Frederico de Almeida, Alvaro Bianchi, Andréa Freitas, Valeriano Costa, Andrei Koerner e Wagner Romão.

Aos companheiros de turma André Flores, Carolina Bonomi, Deborah Cavalcante, Débora Zanini, Edy Souza, Felipe Adão, José Galvão, Larissa Fernandes Catão, Paula Rodrigues e Rúbia Marcussi, que formaram comigo uma comunidade de afetos.

Ao professor-orientador Fred, pela paciência e generosidade, e aos professores membros das bancas de qualificação e defesa, Jacqueline Sinhoretto e André Kaysel, por iluminarem os caminhos desta pesquisa.

Ao parceiro Abdou Lahat, pelo laço salvador.

A Rubem Fonseca, Jorge Amado, Nelson Rodrigues, Cartola, Manuel Bandeira, Ignácio de Loyola Brandão, Eduardo Coutinho, Gianfrancesco Guarnieri, Lina Bo Bardi, Bezerra da Silva, Carlos Drummond de Andrade, Leon Hirszman, Adoniran Barbosa, Cláudio Assis, Nelson Cavaquinho, Dorival Caymmi, Cândido Portinari, Carolina Maria de Jesus, Dom Paulo Evaristo Arns, Ariano Suassuna, Glauber Rocha, Dom Hélder Câmara, Dona Ivone Lara, João Cabral de Melo Neto, Plínio Marcos, Jorge Ben, Frei Betto, José Louzeiro, Chico Science, Joaquim Nabuco, Aldir Blanc, Graciliano Ramos, Gonzaguinha, Pagu, Caetano Veloso, Getúlio Vargas, Fernando Meirelles, João Cândido, Vinicius de Moraes, Júlio Lancellotti, João Gilberto, Darcy Ribeiro, Roberto Farias, Di Cavalcanti, João do Vale, Silvio Tendler, José Celso Martinez Corrêa, Luís Carlos Prestes, Chiquinha Gonzaga, Paulo Mendes da Rocha, Chico Buarque, Nise da Silveira, Paulo Freire, Zilda Arns, Gilberto Gil, Luiz Gonzaga, Elis Regina, Leonel Brizola, Carlos Marighella, Djanira e Antonio Candido, construtores do meu Brasil.

Cada geração se sente, sem dúvida, condenada a reformar o mundo. No entanto, a minha sabe que não o reformará. Mas a sua tarefa é talvez ainda maior. Ela consiste em impedir que o mundo se desfaça [...] Esta geração tem o débito, com ela mesma e com as gerações próximas, de restabelecer, a partir de suas próprias negações, um pouco daquilo que faz a dignidade de viver e de morrer.

Marcel Camus

De 15 em 15 anos, o Brasil esquece o que aconteceu nos últimos 15 anos.

Ivan Lessa

RESUMO

Esta é uma análise interpretativa das tentativas de esvaziamento do atual marco regulatório sobre armas no Brasil, o Estatuto do Desarmamento (lei 10.826/2003), que tornou mais rígidos os critérios para que um cidadão comum obtenha a posse, o porte ou pratique o comércio de armas de fogo e munições. Seus efeitos legais somente adquiriram eficácia plena dois anos depois, em 2005, quando foi realizado um referendo popular para consultar os cidadãos sobre a proibição ou não do comércio de armamentos. O resultado, porém, foi oposto ao espírito restritivo do Estatuto – a expressiva maioria da população **não** desejou ver cerceado o direito à compra e venda de armas e munições. Esse descompasso entre a legislação aprovada em 2003 e a decisão popular de 2005 vem ativando tentativas de afrouxar os princípios do Estatuto do Desarmamento, fenômeno que atingiu o ápice com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2018. Esta pesquisa justapõe o processo de aprovação do Estatuto do Desarmamento, em que uma intensa mobilização social fez confluir a agenda institucional com a da sociedade organizada; o processo político do referendo, no qual o aparato regulatório sobre armamentos sofreu uma derrota parcial; e a forte ofensiva armamentista da agenda presidencial, que tem como plano de fundo pressões conservadoras que invocam a problemática entre armas, violência, cidadania e segurança pública.

Palavras-chave: violência, armas de fogo, segurança pública, controle de armas.

ABSTRACT

This is an interpretative analysis of the attempts to empty the current regulatory framework on weapons in Brazil, the Disarmament Statute (Law 10.826/2003), which made more rigid the criteria for an ordinary citizen to obtain possession, possession or practice the trade in firearms and ammunition. Its legal effects only became fully effective two years later, in 2005, when a popular referendum was held to consult citizens on whether or not to prohibit the arms trade. The result, however, was opposed to the restrictive spirit of the Statute - the significant majority of the population **did not** wish to see the right to buy and sell arms and ammunition curtailed. This mismatch between the legislation passed in 2003 and the popular decision of 2005 has triggered attempts to loosen the principles of the Disarmament Statute, a phenomenon that reached a climax with the election of Jair Bolsonaro to the Presidency of the Republic in 2018. This research juxtaposes the process of approving the Disarmament Statute, in which intense social mobilization brought the institutional agenda into line with that of organized society; the referendum political process, in which the armaments regulatory apparatus suffered a partial defeat; and the strong arms offensive on the presidential agenda, which have conservative pressures as a background that invoke the problem between weapons, violence, citizenship and public security.

Keywords: violence, firearms, public security, gun control.

LISTA DE ABREVIATURAS

(por ordem de aparecimento)

PT – Partido dos Trabalhadores

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

ONU – Organização das Nações Unidas

Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A

Ministério Público Federal – MPF

Supremo Tribunal Federal – STF

PSL – Partido Social Liberal

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

Estatuto do Desarmamento – ED

CACs (armas) – colecionadores, atiradores e caçadores

PL – Projeto de lei

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

UNOCD – United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes)

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

SABs – Sociedades dos Amigos do Bairro

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Em 2017, foi renomeado para Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PP – Partido Progressista

PL – Partido Liberal

PPS – Partido Popular Socialista. Em 2019, o nome do partido mudou para Cidadania

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PSC – Partido Social Cristão

PV – Partido Verde

PFL – Partido da Frente Liberal. Em 2007, o nome do partido mudou para Democratas (DEM)

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional

CBC – Companhia Brasileira de Cartuchos

SINAE – Sistema Nacional de Armas, Munições e Explosivos

SINARM – Sistema Nacional de Armas

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

GGI – Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

CMESP – Comissão Mista Especial de Segurança Pública

CF – Constituição Federal

NT – Nota taquigráfica

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

PLS – Projeto de lei do Senado Federal

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico/Câmara dos Deputados

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania/Câmara dos Deputados

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania/Senado Federal

PDS – Projeto de decreto legislativo

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Conic – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs

ClaiBrasil – Conselho Latino-Americano de Igrejas

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Ibope – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

ISER – Instituto de Estudos da Religião

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

Abrasco – Associação Brasileira de Saúde Coletiva

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

Abracrim – Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas

DFPC – Divisão de Fiscalização de Produtos Controlados

GLO – Garantia da Lei e da Ordem

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

a) A derrocada do pacto lulista.....	14
b) Junho de 2013 e a negação do <i>establishment</i>	15
c) Polarização e reação conservadora.....	16
d) <i>Lavajatismo</i> e eleição de Jair Bolsonaro.....	18
e) Violência como mote da campanha eleitoral.....	21
f) Primeiros atos de governo.....	23
g) Estrutura do trabalho.....	24

CAPÍTULO 1 - A gestão da violência no Brasil – tensões entre democracia, cidadania e autoritarismo.....	28
---	----

1.1 A configuração do campo da criminalidade e da violência no Brasil.....	28
1.2 Violência estrutural na perspectiva sociológica do conflito.....	31
1.3 Criminalização da pobreza e punitivismo.....	34
1.4 Indicadores da cidadania diferenciada.....	40
1.5 Legado autoritário, insurgências e subjetividade violenta.....	44

CAPÍTULO 2 – O processo legislativo de aprovação do Estatuto do Desarmamento.....	55
---	----

2.1 Antecedentes das políticas de armas de fogo no Brasil.....	58
2.2 Uma conjuntura institucional favorável.....	61
2.3 Os trabalhos da CMESP.....	62
2.4 A votação no Plenário do Senado.....	67
2.5 Aprovação do ED no Senado e o envio à Câmara.....	69
2.6 Discussão e votação na CSPCCO.....	71
2.7 Discussão e votação na CCJC.....	72
2.8 A decisão do Plenário da Câmara.....	73
2.9 A contribuição da Câmara ao projeto.....	75
2.10 Reexame do ED no Senado e aprovação final.....	76
2.11 Estratégias discursivas – análise do debate parlamentar nas comissões da Câmara dos Deputados.....	78
2.11.1 A tese central – “Mais armas, mais mortes por motivos banais”.....	79
2.11.2 “Armas não matam; pessoas matam”.....	84
2.11.3 A negação do <i>lobby</i> armamentista.....	86
2.11.4 A pressão social.....	87
2.11.5 O papel da mídia.....	89
2.11.6 Conclusões.....	90

CAPÍTULO 3 - O referendo das armas – antecedentes, atores sociais e discurso político.....	93
--	----

3.1 A campanha de entrega de armas.....	93
3.2 A autorização do referendo no Congresso.....	96
3.3 As Frentes Parlamentares.....	98
3.4 A campanha eleitoral.....	100

3.5 A cobertura jornalística.....	106
3.6 Os discursos parlamentares.....	109
CAPÍTULO 4 – A política de descontrole de armas do Governo Bolsonaro.....	113
4.1 Decreto presidencial 9.685/2019.....	114
4.2 Decreto presidencial 9.785/2019.....	116
4.3 Decreto presidencial 9.797/2019.....	117
4.4 A reação do Senado.....	119
4.5 A revogação parcial dos decretos e a apresentação do PL 3723/2019....	120
4.6 A CPI do Tráfico de Armas.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141

INTRODUÇÃO

A derrocada do pacto lulista

A eleição de Jair Bolsonaro, em 28 de outubro de 2018, pode ser lida de várias maneiras. Pode ter sido uma nova etapa da ruptura institucional decorrente do *impeachment* de Dilma Roussef, em 2016, ocorrido com frágil sustentação jurídica. A vitória do candidato da antipolítica seria uma terceira etapa do “golpe” – a primeira, a deposição de Dilma e a assunção de Michel Temer, que conduziu, em um mandato de dois anos e quatro meses, um agressivo programa de ajuste fiscal e retirada de direitos; a segunda, a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em abril de 2018, no âmbito das investigações da Operação Lava Jato¹, que o impediu de concorrer à Presidência da República, quando liderava com ampla margem as pesquisas de intenção de voto.

Nessa linha de interpretação, a experiência do Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo Federal (2003-2016) fechou um “ciclo dentro do ciclo”, ou seja, uma fase específica da Nova República, marcada pela “ampliação da face social do Estado sem confrontar o poder do empresariado” (Singer, 2012). Uma aliança policlassista permitiu a adoção de um liberalismo reformista com componentes social-desenvolvimentistas (Sallum Jr.; Goulart, 2016), impulsionada pelo cenário econômico favorável (Biroli, 2017, p. 21). A ampliação da presença do Estado no investimento público resultou em uma fase de prosperidade que teve no aumento real do salário mínimo, na redução do desemprego, na inclusão pelo consumo da população assalariada e em programas sociais como *Bolsa Família*, *Luz para Todos* e *Minha Casa, Minha Vida* alguns dos seus principais símbolos.

A situação de ganha-ganha foi marcante. Por um lado, garantiu altas taxas de lucro dos bancos e um fortalecimento adicional da representação

¹ Uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro realizadas no Brasil, a Operação Lava Jato foi deflagrada na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba (PR), em 2014. A vara é especializada em crimes financeiros e lavagem de ativos, e tinha como titular o ex-juiz Sergio Moro. Até este momento, foram sete anos de funcionamento e mais de 70 fases de investigação, em que a Lava Jato responsabilizou dezenas de empreiteiras, funcionários da Petrobras, operadores financeiros e agentes políticos. As ações da Lava Jato envolvem órgãos como a Polícia Federal, a Justiça Federal, o Ministério Público Federal (MPF) e o Supremo Tribunal Federal (STF).

parlamentar dos grandes proprietários de terra e de segmentos religiosos conservadores (DIAP, 2014). Por outro, em 2014, no auge do movimento ascensional das classes, conseguiu retirar cerca de 32 milhões de pessoas da miséria e elevar outros 30 milhões acima da pobreza. Ao todo, cerca de 60 milhões de pessoas melhoraram de vida entre 2003 e 2014, pouco menos de um terço da população existente. Nesse mesmo ano, o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO, agência da ONU para agricultura e alimentação, pelo feito de reduzir em 82% o número de pessoas subalimentadas de 2002 a 2014 (Singer, 2017, p. 78).

Como a agenda progressista foi limitada pelo poder das alianças conservadoras assumidas pelo PT no período, além das contundentes denúncias de corrupção da Operação Lava Jato, o pacto lulista foi gradativamente sendo implodido. A própria crise que levou ao afastamento da presidente Dilma tem fortes conexões com as Jornadas de Junho de 2013, quando a insatisfação com o aumento das passagens de ônibus em São Paulo destampou um caldeirão de protestos da sociedade em relação aos poderes constituídos (Braga e Antunes, 2014; Tatagiba, 2014; Bringel e Pleyers, 2015, Avritzer, 2016).

Junho de 2013 e a negação do *establishment*

Novos sujeitos, de correntes ideológicas opostas, entraram em cena mais pela negação do *establishment* do que pela afirmação de projetos. Tinham claras demandas e uma intuição aguda de onde estavam os problemas – na falta de qualidade dos serviços públicos, nos gastos do governo com a Copa do Mundo de 2014 e na insatisfação com os políticos em geral. A pluralidade de pautas, a revolta interclassista e o viés oposicionista geral “a tudo o que está aí” renderam a Junho de 2013 uma disputa simbólica que está aberta até hoje, em que estão presentes “diversas imputações de sentido: desde o ecossocialismo até pulsões fascistas, passando por diversas gradações de reformismo e liberalismo” (Singer, 2017, p. 117).

As manifestações de Junho dispararam gatilhos para reações conservadoras que se acumularam ao longo do tempo. A profusão de agendas

dificulta a unidade na definição do que sejam as novas direitas em ação no Brasil a partir de 2013, mas a enumeração ajuda a expor os contextos em que operam e a quem se opõem:

são os nostálgicos do regime militar; os defensores da redução da maioria penal e da fuga para frente repressiva como solução ao problema da insegurança coletiva; são os intolerantes culturais e religiosos; os defensores das soluções de mercado para todos os problemas e todas as áreas de políticas públicas; os detratores dos programas de promoção social; os defensores da austeridade fiscal, da política de juros altos e da internacionalização sem peias da economia brasileira; os críticos da política externa, que denunciam seus arroubos autonomistas e defendem, em seu lugar, o retorno a uma política de subordinação aos Estados Unidos (Velasco e Cruz, 2015, p. 14).

Polarização e reação conservadora

Com o agravamento da crise, o repertório de pautas conservadoras ultrapassou a razoabilidade. Surgiram desde terraplanistas (quem acredita que a Terra não é redonda, mas plana) passando por toda sorte de teorias conspiratórias e movimentos “antitudo”: antivacinação, antiglobalização, anticientificismo, anti-intelectualismo, antifeminismo, contra a diversidade cultural, contra o “politicamente correto”, além dos negacionistas das mudanças climáticas. Não que esses grupos não existissem antes; a novidade foi o poder de agenda e aglutinação de apoio para assuntos que a *intelligentsia* do sistema já julgava pacificados no entendimento coletivo.

Na medida em que os termos *esquerda* e *direita* ganham conotações fortes, positivas e negativas, para um amplo conjunto da sociedade, o alinhamento a uma das duas perspectivas se converte em marcas de identidade, numa conjuntura de forte polarização. De modo ajustado à fórmula “liberal na economia, conservador nos costumes”, emerge tanto um discurso de centralidade da família patriarcal e heteronormativa, como também um rearranjo dos princípios do liberalismo econômico que mira a destruição de políticas públicas inclusivas. O neoconservadorismo se mostra, portanto, estratégico para os padrões atuais do capitalismo financeirizado, sobretudo após a crise internacional de 2008, e parece envolver “o controle mais direto sobre os recursos políticos, reduzindo as mediações político-democráticas, e

um recuo maior do que o dos anos 1990 na orientação coletiva do Estado” (Biroli, 2017, p. 24).

Como a forma de o capitalismo se reinventar é a contínua simulação do novo, enquanto as relações de poder e dominação continuam, na prática, as mesmas, o cenário do pós-*impeachment* produziu o “casamento infeliz entre novos patamares de privatização da política (neoliberais e antidemocráticos) e os padrões atuais do conservadorismo moral (antiliberais e antidemocráticos)” (idem). *Grosso modo*, no campo moral, há uma substituição da Constituição pela Bíblia, da razão por Deus e da verdade científica por fatos alternativos e, no campo político-econômico, o programa ultraliberal de privatização, desregulamentação do trabalho e mercantilização universal da vida.

Miguel (2016, p. 34) aponta elementos materiais e simbólicos na coalizão de interesses que liderou o *impeachment*. Do ponto de vista material, a inconformidade com os governos petistas tem raízes na baixa aceitação de valores pluralistas e liberais pelas elites brasileiras. Os instrumentos compensatórios de transferência de renda promoveram uma integração social que diminuiu o grau de pauperização da mão-de-obra, afetando uma vulnerabilidade social que é funcional para muitas frações do capital. Mesmo as classes médias, absorvidas ideologicamente pelas classes dominantes, foram privadas do trabalho doméstico de que desfrutavam a preço vil. A constituição de um novo ambiente político, mais maleável à retirada dessas garantias, é uma das hipóteses para a adesão de grupos nacionais e internacionais à ruptura institucional provocada pelo *impeachment*.

Do ponto de vista simbólico, o que se destaca é o ressentimento dos segmentos privilegiados com a perda de exclusividade nas posições de prestígio. As cristalizadas hierarquias ficaram sob ameaça quando atores políticos subalternizados – mulheres, grupos LGBTI, negros e periféricos – passaram a falar em primeira pessoa e a reagir à violência estrutural que os atinge.

Lavajatismo e eleição de Jair Bolsonaro

Além da aliança tática do neoliberalismo com o neoconservadorismo, essencial foi a feição ativista assumida pelo Judiciário nos últimos anos, da qual a Operação Lava Jato é a expressão máxima. Para Semer (2016, p. 111), a justificação do ativismo se baseou no respeito aos princípios constitucionais esvaziados pela inércia do Executivo ou pela omissão do Legislativo. Inicialmente, a constitucionalização das políticas públicas pelo legislador originário foi a senha para que o Judiciário atuasse na salvaguarda do que o constituinte carimbou como obrigação positiva do Estado. Mas, na atualidade, decisões judiciais tomadas na esteira da Operação Lava Jato parecem se fundamentar não na lei, mas na “boa consciência” do juiz e de seu entendimento particular do que seja o interesse público.

A despeito da dupla conotação da Lava Jato, ao mesmo tempo facciosa e republicana² (Singer, 2017, p. 228), a sucessão de fatos políticos que ela originou, em aliança com os grupos hegemônicos da mídia, consagrou um perfil espetacularizado de justiça. Os bastidores da operação que pautou o ambiente político por quatro anos vieram à tona em junho de 2019, com o vazamento de conversas divulgado pelo portal The Intercept, que ficou conhecido como Vaza Jato. O conteúdo apresentado, extraído de conversas particulares mantidas no aplicativo Telegram, mostrou a aproximação indevida entre o ex-juiz do caso e os procuradores da força-tarefa da operação, a exemplo do compartilhamento de informações privilegiadas que serviram de orientação à promotoria.

Embora a autenticidade dos dados vazados não esteja de todo comprovada, as revelações reforçaram os indícios de *lawfare*³ da Lava Jato,

² Os autores que trataram da Lava Jato se dividem sobre o que motivou a operação. De um lado, há opiniões como a de Wanderley Guilherme dos Santos, para quem “a Lava Jato e derivadas constituíram com a imprensa uma sociedade de interesse comum: a liquidação da legitimidade do Partido dos Trabalhadores”. Já o cientista político Marcus Melo considera que “a Lava Jato foi produto da efetividade da ação combinada e exemplar da Justiça Federal, do Ministério Público e da Polícia Federal, [...] de modo que a melhor reforma política foi executada pela operação: a punição exemplar do financiamento eleitoral corrupto. (Singer, 2017, p. 229-230).

³ A expressão *lawfare* (formada por *law*, lei, e *warfare*, guerra) pode ser entendida como uma guerra jurídica em que a lei é usada como arma de perseguição política, destruição de reputações e ataque a adversários. A partir de acusações sem materialidade, o Direito é manipulado estrategicamente, mantendo-se a aparência de legalidade, para a obtenção de fins políticos, geopolíticos, militares e comerciais (Martins, C.; Martins, V; Valim, R., 2019).

ainda mais depois que o juiz Sergio Moro, encarregado de julgar em primeira instância os crimes da operação, abandonou a magistratura e se tornou ministro da Justiça e Segurança Pública do governo eleito em 2018. O *modus operandi* mostrado pelo The Intercept desvelou juízes e procuradores atuando como um só bloco acusador. Quando transcendeu princípios em nome de decisões ditas emergenciais, abdicou a Lava Jato da função garantidora de direitos para assumir o papel de vingadora social. Para a opinião pública, o voluntarismo e o arbítrio procedimental, porém, ficaram em segundo plano quando se produziu o resultado *prisão de poderosos e redução da sensação de impunidade*.

É nesse nível da crise, em que a relação entre a regulação política e a acumulação econômica não apenas deixou de pacificar os conflitos classistas como passou a radicalizá-los (Braga, 2016, p. 55), que sobressai a candidatura de Jair Bolsonaro a presidente da República. Enquanto a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) fora guiada pelo consenso de que o grande problema a ser resolvido pela política era a inflação e o desequilíbrio nas contas públicas, e as de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016) se deram com apelo às questões sociais, a figura de Jair Bolsonaro serviu de veículo a conservadorismos diversos da sociedade.

Com um discurso autoritário, mas com elasticidade suficiente para também ser lido como patriota e defensor de valores morais⁴, o movimento em torno da sua candidatura teve como pontos principais o sentimento antipolítico em geral, e antipetista em particular; a apologia do extermínio como medida de

⁴ Na edição de 8/1/19, a Revista Época compilou 100 declarações de Jair Bolsonaro nos últimos anos, entre as quais destaco as seguintes: “Vamos fuzilar a petralhada toda aqui do Acre”, em 1/9/2018, durante comício em Rio Branco; “Ela não merece (ser estuprada) porque ela é muito ruim, ela é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria, em 10/12/2014, sobre a deputada federal Maria do Rosário; “Pela memória do coronel Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff”, em 17/4/2016, na votação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados; “O português nem pisava na África. Foram os próprios negros que entregavam os escravos”, em 31/7/2018; “Com o tempo, passou-se a instituir outras coisas à sociedade, como, por exemplo, a malfadada ideologia de gênero, dizendo que ninguém nasce homem ou mulher, que isso é uma construção da sociedade. Isso é uma negação a quem é cristão, é uma negação a quem realmente acredita no ser humano. Ou se nasce homem ou se nasce mulher”, em 17/12/2018; “[Quilombolas] Não fazem nada. Nem para procriador serve mais”, em 3/4/2017; “Com o passar do tempo, com as liberalidades, as drogas e as mulheres trabalhando, aumentou bastante o número de homossexuais, em 12/3/2016; “Se morrerem 40 mil bandidos (por ano, por ação da polícia), temos que passar para 80 mil. Não há outro caminho. Não dá para combater violência com políticas de paz e amor”, em 20/11/2017; “Preso não deve ter direito nenhum, não é mais cidadão. O sentido da cadeia não é ressocializar, mas tirar o marginal da sociedade”, em 20/11/2017 (Disponível em <https://epoca.globo.com/as-ideias-os-valores-de-bolsonaro-em-100-frases-23353141> Acesso em 11 fev. 2019).

combate à criminalidade; e a disputa moral sobre as diferenças que opõem progressistas e conservadores no campo dos costumes (Pinheiro-Machado, 2018; Almeida, 2018).

Com uma campanha baseada no uso intensivo de redes sociais, e tendo como pano de fundo a exaltação do sistema de justiça como líder da luta contra a corrupção, a plataforma populista de direita de Jair Bolsonaro mobilizou uma mescla de temas morais propagados como notícias falsas – o combate a uma suposta “ideologia de gênero” e a proibição do “kit gay”, que estariam sendo difundidos nas escolas, a destruição do comunismo a partir da luta contra a “doutrinação marxista” em uma das principais variantes, o “marxismo cultural” ou gramsciano –, fazendo com que os aspectos substantivos do seu programa de governo⁵ ficassem obscurecidos e subordinados a essa visão de mundo conservadora punitivista.

A *persona* de Jair Bolsonaro em muito contribuiu para comunicar signos de autenticidade para o eleitorado. Não apenas o conteúdo, mas o meio e o modo de emitir criaram máxima significação para a mensagem. O candidato do PSL reiterou a face pública que já era conhecida ao longo dos seus 28 anos como deputado federal: bruta e sem concessões. Mas assimilada como autêntica em meio a uma política combatida pela farsa e pela falsidade (Brum, 2019). Ninguém teve o *physique du rôle* mais ajustado aos anseios de uma população encharcada de antipolítica: a truculência talhada para o papel de “prendo e arrebento”, que é o melhor jeito de enfrentar os criminosos para boa parte dos brasileiros, o reacionarismo de quem exalta torturadores, com uma concepção própria de direitos humanos, restrita ao seu grupo de referência, além de inimigo confesso do comunismo e do petismo.

Tudo isso sob o império das redes sociais, cuja lógica trata muito mais de formar uma comunidade do que de disseminar informações. Na era da pós-

⁵ Em 6 de setembro de 2018, quando cumpria agenda de campanha no município de Juiz de Fora (MG), Jair Bolsonaro sofreu um atentado a faca por parte de Adélio Bispo dos Santos, preso no local. Bolsonaro passou por cirurgias e ficou semanas internado. O incidente mudou por completo os rumos da campanha. O candidato deixou de comparecer a eventos e debates, mesmo depois de ter sido liberado pelos médicos, e adotou uma comunicação inteiramente baseada em textos, vídeos, *memes* e pronunciamentos ao vivo (*lives*) para seus milhões de seguidores nas redes sociais.

verdade⁶, a guerra digital é travada em uma teia de opiniões que se reforçam mutuamente, alheia a qualquer contestação. Não à toa, o jornalismo e a ciência, os métodos tradicionais de aferição dos fatos, caíram tanto em descrédito na atualidade. Daí para a radicalização de opiniões é um passo, já que, em busca de reforço na verdade percebida, o elo afetivo com o emissor vale mais do que a plausibilidade da mensagem. Segundo Fernandez-Garcia, (2018, p. 115):

As redes sociais contribuem para a persistência e o crescimento de teorias conspiratórias no espaço virtual ao criarem um ecossistema no qual a veracidade da informação deixa de ter importância, passando a importar mais se a informação se adapta a uma determinada narrativa.

O vazio de propostas de Bolsonaro dialogou com um setor da sociedade que valoriza exatamente a *antiproposta*. De nada adiantou o candidato não ir a debates, dispor de insignificante tempo de propaganda no rádio e na televisão, ter altos índices de rejeição e não esconder o despreparo diante de temas cruciais de uma agenda de governo. As antigas mediações do sistema político – partidos, sindicatos, coalizões de interesse – sucumbiram à gramática das redes, que nem chega a formar discurso, é só força. E uma força mobilizada estrategicamente contra as supostas elites políticas e culturais, as que dominaram e destruíram o país com a corrupção da coisa pública, e as que corromperam a ordem familiar com valores libertários.

Violência como mote da campanha eleitoral

Durante a campanha, o problema da violência foi instrumentalizado para servir ao ideal punitivo-encarcerador. O plano de governo foi um documento inconsistente, carente de dados confiáveis sobre segurança pública. Em vez de estudos científicos e publicações especializadas para embasar as propostas, o plano se valeu de um documentário da Rede Globo de Televisão (*A Guerra no Brasil*, produzido em 2017), como ponto de partida para a análise do problema.

⁶ O dicionário Oxford escolheu o termo “pós-verdade” como a palavra do ano em 2016 e a definiu como as “circunstâncias em que os fatos objetivos influenciam menos a formação da opinião pública que referências a emoções e crenças pessoais”. Isto é, trata-se de uma inverdade que continua sendo aceita mesmo sendo sabidamente falsa.

O diagnóstico e as saídas foram apontadas bem ao modo ideológico que Bolsonaro imputa a seus adversários: questiona a associação entre armas de fogo e violência letal, presente no documentário, e apresenta dados de outros países que demonstram o contrário, omitindo variáveis importantes, como índice de desenvolvimento humano e desigualdade social; afirma que países governados pela esquerda na América Latina possuem maiores índices de letalidade e que a influência do extinto grupo guerrilheiro colombiano FARC, em parceria com partidos e movimentos de esquerda, é responsável pela criminalidade violenta proveniente do tráfico de drogas no Brasil.

Na mesma linha, as forças policiais são glorificadas, com a acusação de que a esquerda falseia os dados sobre homicídios praticados pelas polícias, como se a denúncia da violência policial fosse seu grande interesse. Desprezando os gravíssimos números de uma polícia que mata e morre muito, o plano propõe a extensão de garantias jurídicas para violências cometidas no exercício da função policial, sob o rótulo do “excludente de ilicitude”. A politização continua com outra conclusão equivocada, a de que os índices de assassinatos caem nos estados que encarceram mais – logo, a solução é prender mais e impedir mecanismos de progressão de regime. Na contramão do fato de que os presos por homicídios são minoria nas cadeias e de que a grande maioria dos detentos sequer foi julgada, e responde por crimes contra o patrimônio e pelo tráfico varejista de drogas, o documento é uma obra destinada a insuflar os ânimos belicistas da sociedade.

Isso está presente em outras propostas, como a tipificação de terrorismo às invasões de imóveis por movimentos sociais (cuja constitucionalidade já foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal), a redução da maioria penal para 16 anos e a prioridade na assistência às vítimas de violência nas políticas públicas, já que “bandidos teriam direitos demais”.

Desde a campanha, a plataforma de armar a população civil e revogar a lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento (ED), apareceu como uma das principais promessas de Bolsonaro. Passada a eleição, a equipe de transição passou a estudar medidas que levassem a cabo essa intenção logo nos primeiros dias de governo, para marcar simbolicamente uma

“nova era” no combate à criminalidade violenta no país. Em uma postagem no Twitter em 29/12/18⁷, o presidente eleito afirmou: “por decreto pretendemos garantir a POSSE de arma de fogo para o cidadão sem antecedentes criminais, bem como tornar o seu registro definitivo”. Ou seja, pretendia flexibilizar o direito do cidadão de ter arma em casa ou no local de trabalho (se o dono da arma fosse o responsável pelo estabelecimento), e não de circular armado.

Primeiros atos de governo

Em 15 de janeiro de 2019, foi assinado o decreto 9.685/19, que facilita o acesso às armas pela população civil. Foi eliminado um dos principais entraves do decreto 5.123/04, que regulamenta a lei atual em relação à compra de armas de fogo de uso permitido. O novo texto retira da Polícia Federal, órgão responsável pela emissão dos registros, a prerrogativa de discordar da “declaração de efetiva necessidade” apresentada pelo interessado.

No discurso de assinatura, o presidente fez referência ao descompasso entre o Estatuto do Desarmamento, uma legislação restritiva, e o referendo popular sobre o comércio de armas de fogo e munições, realizado em 2005, que liberou o direito à compra de armas pelos civis. "Como o povo soberanamente decidiu por ocasião do referendo de 2005, para lhes garantir esse legítimo direito à defesa, eu, como presidente, vou usar esta arma", disse Bolsonaro, mostrando uma caneta antes de assinar o decreto. "Infelizmente o governo, à época, buscou maneiras em decretos e portarias para negar esse direito", afirmou. "O povo decidiu por comprar armas e munições e nós não podemos negar o que o povo quis nesse momento", declarou⁸.

Já no primeiro semestre de 2019, sete outros decretos foram editados sobre compra, registro, posse, porte e importação de armas, alcançando também grupos interessados, como os clubes de tiro e os chamados CACs (coleccionadores, atiradores e caçadores). Todos tinham em comum a perspectiva de tornar o acesso a armas um direito livre de embaraços. Alguns decretos foram em seguida revogados em razão de vícios formais; outros

⁷ Disponível em <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1079006352503201792>

⁸ Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/15/bolsonaro-assina-decreto-que-facilita-posse-de-armas.ghtml> Acesso em 11 fev. 2019.

foram agrupados em projeto de lei, e seguem em tramitação nas Casas do Congresso Nacional.

Estrutura do trabalho

Diante desse panorama, o presente trabalho busca responder a algumas questões colocadas pela conjuntura: O que motiva as tentativas de revogação do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.823/2003), principal política pública de controle do uso de armas de fogo no País? Por que o Estatuto, aprovado em 2003 sob intensa polarização, está sendo questionado? O que mudou na conjuntura brasileira em aproximadamente 15 anos que possa servir como variável explicativa para uma reversão tão drástica no espírito legislativo dessa política pública?

Tendo em vista que o Estatuto do Desarmamento se revelou uma lei inovadora e eficiente no combate à mortalidade por armas de fogo, parto do princípio de que a mudança da agenda política sobre o tema não tem relação com elementos fáticos, relacionados aos indicadores de violência, mas com o avanço do pensamento conservador na esfera pública brasileira, que tem como um dos principais canais de expressão os temas da segurança pública, do combate à violência e dos direitos humanos. No senso comum, a narrativa autoritária ainda é dominante quando se trata da gestão estatal do conflito social, e poderá estar no bojo de uma visão conservadora em ascensão, que reivindica um maior descontrole estatal sobre a posse de armas por cidadãos comuns.

Objetivo geral

O objetivo geral desta dissertação é investigar o contexto, os atores e os discursos em disputa na aprovação do Estatuto do Desarmamento, em 2003, nas campanhas sobre o referendo de 2005, e no cenário que levou à eleição de Jair Bolsonaro como presidente da República.

Objetivos específicos

São objetivos específicos desta dissertação:

- Reconstituir as condições políticas de aprovação do atual marco legal sobre uso de armas de fogo e munições, ocorrida em 2003, sob intensa mobilização social e polarização parlamentar;
- Examinar o resultado do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munições do País, realizado em 2005, e destacar a contribuição dos principais atores sociais para o desfecho da consulta popular – a mídia, o Governo Federal, as frentes parlamentares, as igrejas e as organizações sociais que protagonizaram campanhas favoráveis e contrárias à proibição;
- Discutir a centralidade da liberação de armas para a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro e as ações adotadas pelo governo em relação ao tema, com destaque para os sete decretos presidenciais editados no primeiro ano da gestão.

Hipótese e Justificativa

A principal hipótese que orienta essa investigação retrospectiva do Estatuto do Desarmamento, do referendo e do apelo armamentista para a eleição de Jair Bolsonaro é a de que, como um eterno problema à cata de soluções que mudam estrategicamente ao sabor do momento, a violência é vocacionada para exacerbar paixões, em razão do seu grande entranhamento na vida cotidiana, e esse fenômeno explicaria as mudanças conjunturais em torno do Estatuto do Desarmamento em tão curto espaço de tempo.

Na atmosfera dinâmica de um país colonizado e de tradição autoritária, não se pode, contudo, aspirar ao monopólio das interpretações sobre causas e soluções para a violência em sentido puramente teórico-normativo, ainda que os dados empíricos sejam fundamentais para informar o debate qualificado de alternativas.

A despeito da robustez dos argumentos e da inexorabilidade das estatísticas sobre crimes com armas de fogo, costuma ganhar o coração da população a proposta que for capaz de lhe responder o que ela faz para sair do trabalho e chegar em casa em segurança, sem medo de ser assaltada. Os aspectos subjetivos e emocionais, sobre como o problema social se conecta à

experiência vivida, são cruciais para entender por que a legislação oscilou tão drasticamente nos últimos anos.

Por isso, este trabalho tem o objetivo de investigar o contexto, os atores e os discursos em disputa na aprovação do Estatuto do Desarmamento, em 2003, e nas campanhas sobre o referendo de 2005, culminando no cenário atual, que ainda está em aberto. Acreditamos que a reconstrução da história política recente sobre o controle de armamentos seja capaz de prenunciar a guinada conservadora que emoldura as propostas de liberação de armas atualmente.

Metodologia da dissertação e plano da dissertação

A análise desenvolvida nesta pesquisa é essencialmente interpretativa, baseada em fontes documentais. Por análise interpretativa (Almeida, 2018a; Yanow, 2013; 2015), entendo a reconstrução de sentidos para fenômenos sociais complexos, por meio da atribuição hermenêutica de conexões entre discursos, contextos e processos sociais. Esses elementos, por sua vez, foram identificados nesta pesquisa a partir de documentos oficiais da tramitação do Estatuto do Desarmamento, do referendo e das tentativas recentes de sua revisão, obtidos junto a órgãos como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público Federal.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos: no primeiro, há uma revisão bibliográfica da sociologia da violência no Brasil, e dos estudos sobre reformas e políticas públicas de segurança. Entre os pontos de destaque estão a persistência do problema da violência, a resistência ao discurso e a concepções de direitos humanos, e as dificuldades de se instituir reformas e políticas efetivas.

No segundo capítulo⁹, há um histórico das políticas sobre armas de fogo no País, desde a Lei das Contravenções Penais até a construção do Estatuto do Desarmamento como projeto de lei. A tramitação do PL 1555/2003 nas

⁹ O capítulo tem como referência o trabalho de conclusão do curso de especialização em Parlamento em Direito, que apresentei no âmbito do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), da Câmara dos Deputados, em 2015.

comissões e nos plenários principais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados é reconstituída, e são analisados discursos parlamentares no intuito de expor os principais eixos argumentativos sobre o projeto.

O terceiro capítulo trata do referendo de 2005, destacando o papel dos atores envolvidos – a mídia, o governo, as frentes parlamentares, as igrejas e as organizações sociais que protagonizaram as campanhas favoráveis e contrárias – e a contribuição destes para o desfecho da consulta popular.

O quarto capítulo, à luz dos anteriores, analisa a situação atual da legislação sobre armas de fogo e contextualiza os decretos presidenciais editados em 2019. A investigação é feita *a quente*, e tenta apreender os efeitos da investida pelo descontrole de armas por parte do Governo Federal, bem como as reações de instituições e grupos organizados. O capítulo contém ainda uma breve análise dos resultados da CPI da Câmara dos Deputados, sobre o Tráfico de Armas, realizada em 2006.

Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa. O caso da lei de armas mostra que a expressão de desejos dos segmentos sociais que buscam afirmar, defender ou ampliar seus *status* no campo das políticas públicas se caracteriza pela volatilidade e pela instabilidade dos seus fundamentos, sobretudo quando o problema público é percebido como da esfera dos direitos individuais. Outros elementos multicausais, como a cultura política (Messenberg, 2008, p. 75), a confiança nas instituições e os níveis diferenciados de recursos políticos empregados pelas coalizões de interesse (Dahl, 1989, 223-227) são caminhos que podem elucidar a natureza provisória de pactos firmados sobre temas controversos.

CAPÍTULO 1 - A gestão da violência no Brasil – tensões entre democracia, cidadania e autoritarismo

1.1 A configuração do campo da criminalidade e da violência no Brasil

O objetivo deste capítulo é apresentar uma revisão bibliográfica dos estudos sobre violência no Brasil, expondo suas principais vertentes, seus pressupostos e seus diagnósticos. Essa revisão não tem por finalidade selecionar uma das abordagens teóricas apresentadas, especificamente, que sirva de referência analítica para o estudo central da dissertação, mas sim construir um panorama do debate acadêmico sobre o tema, de modo a levantar questões e parâmetros que orientem a pesquisa empírica feita neste trabalho, articuladas em uma interpretação que considere tanto a força das estruturas sociais quanto os elementos institucionais e organizacionais das políticas de segurança pública para a explicação da violência e de sua mobilização política.

No Brasil, a violência como questão teórica emerge durante o processo de redemocratização, que coincide com a irrupção de ondas de violência nas grandes cidades, tornando-a um objeto sociológico peculiar e um problema social muito mais complexo e profundo que a mera incapacidade de o Estado monopolizar a violência legítima.

As grandes mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas entre os anos 1970 e 1990 fizeram com que a violência urbana fosse percebida como algo capaz de fraturar a vida cotidiana, atingindo todas as classes com diferentes intensidades. A experiência de reconstrução democrática – após mais de cem anos de governo republicano pendular entre momentos autoritários e não autoritários, pontuado por golpes civis-militares que momentaneamente suspenderam as garantias civis – expôs os limites da constituição de uma cidadania universal e das instâncias investidas do poder de pacificação da sociedade.

Em um esforço de sistematização das principais perspectivas teóricas de investigação do pólo criminalidade-violência até então, Zaluar (1999) reconheceu a ascendência do paradigma marxista, da criminologia crítica e da

abordagem institucionalista como predominantes na organização do campo. Para os fins deste trabalho, têm destaque as seguintes chaves interpretativas:

- a) modelo da sociabilidade violenta, que considera a violência como cerne do social ou legitimada na sociedade mais ampla (Machado da Silva, 1994; Misse, 1995b; Diógenes, 1998; Rifiotis, 1997, Muniz et alii, 1997 e 1998).
- b) formas de controle democrático da criminalidade, abordagem que tenta compreender os desafios que a violência urbana ou difusa impunha à redemocratização do País (Adorno passim; Bretas, 1997; Caldeira, 1995 e 1997; Cavalcante, 1985; Fischer, 1985; Paixão, 1988 e 1995; Pinheiro, 1991; Velho, 1980; Zaluar, 1991a e c; 1994b).
- c) tentativas de interpretar os percalços do processo civilizatório em um quadro de crise urbana. De um lado, há estudos sobre o medo e o apoio da sociedade a políticas despóticas e extremamente repressivas, qualificando a sociedade brasileira como o contrário da cordialidade. Outras pesquisas tratam de mudanças psicossociológicas que estariam removendo a sensibilidade contra práticas violentas, ou que, em uma perspectiva culturalista, diagnosticam processos específicos que estariam ocorrendo em certos estratos da população (Benevides, 1981, 1982, 1983; Cardia, 1997; Caldeira, 1992; CDDHBR, 1994; Cecchetto, 1997a e b; Fernandes, H., 1992; Machado da Silva, 1994; Paoli, 1982; Soares et al., 1996; Velho, 1987 e 1996; Sussekind, 1987; Vargas, 1993; Zaluar; 1985, 1988, 1989, 1994b e 1998a e b).
- d) explicações de corte sociológico, que empregam conceitos de dominação capitalista, segregação racial ou exclusão, em uma leitura estrutural dos fenômenos da violência (Guimarães, 1982; Carvalho, 1985, 1994 e 1995; Oliven, 1980, 1981 e 1982; Kowarick e Ant, 1981; Machado e Tapparelli, 1993; Misse e Motta, 1979; Zaluar, 1983 e 1986b).
- e) estudos com foco nas transformações urbanas que vão constituir o cenário da crise, sobretudo na capital paulista (Kovarick et al., 1981), Brant (1989), Caldeira (1992), Vargas (1993), Cardia (1997).

De acordo com Zaluar, há temas que, mesmo não sendo centrais em cada fase da história brasileira, aparecem de modo recorrente na literatura. São eles: a reflexão sobre o que é violência, seus múltiplos planos e significados, a depender do agente e da ótica adotada; as representações sociais do crime e da violência, e o medo da população (daí uma crítica cultural que denuncia a natureza violenta da sociedade brasileira e o seu déficit de cidadania); a produção de dados criminais e os sentidos da vitimização ou da criminalidade violenta; a busca de explicações para o aumento da violência e da criminalidade, que envolve a discussão da correlação entre pobreza e violência; o problema social da criminalidade como objeto de política pública – dividido em dois momentos e disputado por duas leituras.

O primeiro momento desse percurso teórico opõe dois paradigmas: um que concebe a questão criminal como efeito de macropolíticas sociais e outro que supõe a autonomia da política de segurança pública e se volta aos custos da vitimização no curto prazo. No segundo momento, o conflito entre a militarização da segurança e o seu controle democrático se coloca com mais clareza. Aí têm destaque a questão da violência institucional e as calamidades do sistema penal brasileiro, com ênfase na discussão sobre penas alternativas, entre as quais a descriminalização de certos “crimes sem vítimas”, como o uso e o comércio de substâncias psicoativas.

Para os fins deste trabalho, partirei da consideração de que a dimensão estrutural da violência no Brasil é limitadora de um processo democrático inclusivo, estando na raiz de uma subjetividade violenta que se manifesta em fenômenos como a seletividade do sistema de justiça, a criminalização da pobreza e a naturalização de níveis diferenciados de cidadania para grande parte da população (Paixão, 1988; Oliven, 2010; Coelho, 1978; Misse, 2010; Adorno, 1993; Pinheiro, 1991; Caldeira & Holston; 1999, Caldeira; 2000; e Holston, 2013).

Como categoria analítico-explicativa, acredito que a violência não pode prescindir nem dos referenciais sociológicos nem da força das individualidades, já que o que os atores sociais classificam como violência, bem como as respostas ao problema, variam conforme as representações sociais e os

sentidos que estes emprestam ao fenômeno. As abordagens sobre violência são cercadas de conteúdo valorativo, o que também explica a presença de linhas teóricas aparentemente antagônicas neste capítulo. De um lado, há aquelas que dão ênfase aos agentes do controle criminal – quem produz, impõe normas e as faz cumprir – e aos sujeitos-alvo dos processos de criminalização (Becker, 1963; Misse, 2010). De outro, estão aquelas de corte sistêmico, que implicam considerar as estruturas, o histórico, o contexto e as circunstâncias de eclosão do fenômeno violento. Entendemos, assim, que a sociologia das estruturas (Oliven, 1980; 2010) não se afasta da sociologia dos atores (Foucault, 1987, 2006; Butler, 1997, 2005), mas que ambas se tangenciam, articulando dimensões estruturais e interacionais.

1.2 Violência estrutural na perspectiva sociológica do conflito

Em uma das passagens de *O Capital*, Marx afirma que a “a violência é a parteira de toda sociedade velha que está prenhe de uma sociedade nova” (1985, p. 262). A violência anunciando a nova ordem, advinda da superação da dominação capitalista, seria o efeito da agudização das contradições de classe. Não suportando mais a opressão sistêmica, a radicalidade dos dominados poria abaixo a velha estrutura, movimento ao qual a classe burguesa não assistiria passivamente. A ação violenta aparece, então, como dado congênito e inevitável da luta de classes.

Conforme o paradigma marxista, a justificação do Estado moderno apela à ideologia para transformar o interesse da classe que exerce a dominação em ideal de todos os sujeitos sociais e políticos. Para tanto, reitera-se a unidade do poder estatal como homogênea e universal, entidade apartada das classes. Segundo Chauí (2014, p. 31-32):

Nesse contexto, é possível perceber qual o trabalho específico do discurso ideológico: realizar a lógica do poder fazendo com que as divisões e as diferenças apareçam como simples diversidade das condições de vida de cada um, e a multiplicidade das instituições, longe de ser percebida como pluralidade conflituosa, apareça como um conjunto de esferas identificadas umas às outras, harmoniosa e funcionalmente entrelaçadas, condição para que um poder unitário se exerça sobre a totalidade do social e apareça, portanto, dotado da aura da universalidade, que não teria se fosse obrigado a admitir realmente a divisão efetiva da sociedade em classes.

Sendo assim, a imagem da soberania coletiva consagrada na figura do Estado fora e acima das classes, coercitivo e consensual, é a representação moderna da autoridade, na qual “os oprimidos lutam contra a opressão imediatamente visível, mas não chegam a ter consciência das raízes dessa opressão, que se localiza em um ponto que permanece invisível para eles” (idem, p. 63).

O apagamento da realidade constituída pela luta de classes produz a “invisibilidade do inimigo mais distante (tão ou mais real que o inimigo próximo e visível), e permite a atitude ambígua dos dominados que lutam contra o opressor imediato, mas querem uma existência tal como a ideologia dominante promete para todos” (idem, p. 63). Escamotear o conflito, esconder a presença do particular, dissimular a dominação e moralizar as clivagens sociais, atribuindo-as a desvios individuais de “homens injustos” (o mau patrão, o mau trabalhador, o mau governante) é o modo como a ideologia traveste “as formas reais da desigualdade, dos conflitos, da exploração e da dominação como sendo, ao mesmo tempo, ‘naturais’ (universais e inevitáveis) e ‘justas’ (ponto de vista dos dominantes) ou “injustas” (ponto de vista dos dominados). (idem, p. 30).

A emergência de uma ordem legal autônoma foi a resposta estratégica ao problema da contenção do poder estatal na modernidade. Por um lado, pretendeu implicar sujeito e objeto da dominação nos mesmos procedimentos de decisão e resolução de conflitos, conforme uma racionalidade que expropria o dissenso do âmbito das partes para realocá-lo na esfera do Estado. Por outro, criou um sistema judiciário dotado de autonomia formal para aplicar a lei positiva. No entanto, a diferenciação entre política e legalidade produziu, segundo Weber (2004), uma contradição entre racionalidade formal e racionalidade substantiva, ou seja, os juristas têm autonomia de ação em uma esfera especializada e não política, a menos que abdicuem de interferir no conteúdo substantivo das leis.

A neutralidade da ordem legal como agência de representação de um consenso moral coletivo é redesignada, segundo a interpretação marxista,

como instrumento ideológico de dominação de classe. Para Paixão (1988, p. 180):

Menos do que um mecanismo de contenção do poder do Estado, a ordem legal significa a explicação, a nível ideológico e organizacional, dos interesses dominantes na estrutura de desigualdade da sociedade civil. Sua função é, portanto, no caso da lei penal e do sistema de justiça criminal, repressiva em relação a 'populações-problema', recalitrantes, pela conversão a perspectivas criminosas ou pelo apego à vagabundagem sistemática [...]

Segundo o autor, o descompasso entre lei impessoal e sua aplicação profissional por pessoas concretas, com diferentes posições sociais na hierarquia social de renda, poder, estima e credibilidade, é um problema central para a compreensão da imposição da ordem nas sociedades democráticas.

Nessa linha, a utilização político-ideológica da violência se manifesta no realce da criminalidade urbana violenta, elevada à posição de grande tema nacional, obscurecendo o questionamento do “controle do aparato de repressão, os crimes de colarinho branco, as grandes negociatas, os acidentes provocados por falta de segurança no trabalho e a morte pela miséria” (Oliven, 2010, p. 12). Ademais, a reação da opinião pública, direcionada somente a certas formas de desvio, condiciona a resposta político-institucional, que rotula como criminosas apenas as infrações que os estratos desfavorecidos têm mais probabilidade de cometer, o que limita a denúncia dos crimes praticados por membros da classe que goza de prestígio social (Guerra; Emerique, 2017, p. 43).

Por outro lado, a interpretação dualista do conflito social – Foucault (1977, 1984, 1988, 2006), Althusser (1972), Butler (1997, 2005) e, mais recentemente, Das (1989, 2005) e Das et al. (1997) – pode também absorver um componente produtivo e reflexivo. Onde o marxismo vê uma relação de violência permanente que só pode ensejar a violência reativa dos oprimidos, essas leituras entendem a experiência da “sujeição” (no sentido de subjugação, subordinação, assujeitamento) como o processo através do qual a subjetivação – a emergência do sujeito – se ativa como contraposto da estrutura, como ação negadora” (Misse, 2010, p. 15). Segundo o autor, essa perspectiva, contudo, não parece bem assimilada pela sociologia convencional, que, a não ser por meio da noção de agência, relega o debate sobre o processo de subjetivação a

outros campos, como a psicologia, a psicanálise, a filosofia e os estudos culturais (idem, p. 16).

Em direção oposta à perspectiva emancipatória do processo de sujeição, o marco teórico da sociologia do conflito vai acentuar as relações de antagonismo e hegemonia presentes nos interesses demarcados pelo direito penal, entendido como uma arena essencialmente política, em que a criminalidade é uma realidade formatada pelos agentes com poder de influenciar os processos de criminalização. Segundo Guerra; Emerique (2017, p. 63):

As teorias conflituais, a partir de uma perspectiva macrosociológica, estudam a criminalidade e os processos de criminalização enquanto fenômenos intrínsecos do modo de produção capitalista, caracterizado por conflitos de interesse e poder entre os grupos sociais. Nesse sentido, surgem com o claro objetivo de polemizar os postulados do estrutural-funcionalismo dominante na sociologia liberal, que buscava compreender o sistema social sob a perspectiva da estabilidade e da conservação.

Permanece, então, a leitura marxista do conflito político como influência maior, direta ou indiretamente, de parte considerável do debate sobre violência e crime no Brasil. Ela está presente na crítica ao que Paixão (1988) chama de “disjunção entre teoria do crime e teoria do Estado”, que teve o efeito de despolitizar o estudo do crime e da punição, elegendo como nível preferencial de análise o estudo de microeventos e interações, distantes das preocupações de caráter estrutural e histórico da teoria política. Em sentido contrário, a crítica defende uma análise macrosociológica em que a ordem legal seja vista como representação da ordem social, e não como fenômeno separado. Ela se volta ao plano das estruturas, instituições e práticas da ação coletiva como objetos principais.

1.3 Criminalização da pobreza e punitivismo

As percepções coletivas da criminalidade como problema público e sintoma da erosão nas bases da ordem social despertam respostas teóricas distintas. Uma delas vincula os processos acelerados de urbanização e industrialização das grandes cidades como responsáveis pela dissolução de laços sociais e dos controles normativos tradicionais, gerando condições

propícias para o aparecimento de populações marginais (pobres, desempregados, subempregados) que irão constituir a clientela preferencial do crime. A distribuição espacial da pobreza urbana, por coincidir com a da criminalidade, seria a prova da relação causal entre pobreza e marginalidade.

Tal associação foi contestada por diversos estudos, com destaque para Coelho (1978), que, no texto clássico *A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade*, pontua uma série de motivos que desmontam o argumento: em primeiro lugar, ele não esclarece a banalidade do comportamento criminoso em vários segmentos sociais e ignora o ajustamento da maioria dos pobres urbanos aos padrões convencionais de conduta, inclusive com repreensão moral a ações desviantes, em um esforço de descolamento que reafirma a todo momento a condição de “trabalhadores honestos”.

Por outro lado, Coelho questiona a aceitação acrítica das estatísticas oficiais de crimes como medida objetiva do fenômeno, uma vez que são alimentadas por dados com reduzido grau de validade. As duas categorias básicas das estatísticas, os crimes conhecidos da polícia (queixas, denúncias ou ocorrências comunicadas aos órgãos policiais) e as prisões efetuadas evidenciarão hábitos socialmente discriminatórios do aparato de justiça criminal contra populações marginalizadas.

Assim, por trás da pretensa objetividade dos números estariam ocultas práticas como a tendência diferenciada do aparato criminal a privilegiar certos crimes no registro de ocorrências, as cruzadas morais circunstanciais contra certos delitos para elevar artificialmente os dados oficiais e a mobilização de estereótipos de raça e classe como atributos típicos do criminoso contumaz, a servir de parâmetro para a ação policial (Coelho, 1978, p. 153). Ocorre o que Paixão (1988) chama de disjunção entre o aparelho policial e a administração da justiça, que se dá em uma arena conflituosa para a negociação de interesses pouco articulados:

A polícia reage às taxas de criminalidade efetuando prisões e indiciando seletivamente autores de crimes. Já os promotores e juízes obedecem a um complexo cálculo social de ponderações dos

custos sociais do crime, por um lado, e dos custos sociais de repressão à criminalidade, por outro. Isso significa que a decisão de condenar deve levar em conta as condições do sistema penitenciário (Idem, p. 186).

No nível prático, o dilema da lei e da ordem é resolvido com a imposição autoritária da ordem na periferia social, onde o império da lei é “frequentemente considerado pelo agente policial antes um obstáculo do que uma garantia efetiva de controle social” (Adorno, 1993, p. 7). Detetives e investigadores gozam de ampla autonomia decisória que os permite controlar informações cruciais sobre a composição do público-alvo criminoso.

Assim, a lógica-em-uso do policial em sua atividade prática de vigilância de ‘locais’ e ‘criminosos conhecidos’ descola-se da ‘aplicação estrita da lei’ por parte dos tribunais. A disjunção de métodos e critérios de avaliação e julgamento é compensada pelo estabelecimento de uma ‘lógica-de-confiança’, pela qual o Judiciário abre mão do controle sobre as práticas policiais e justifica as acusações de morosidade e elitismo apelando para razões ‘práticas’ – a crônica carência de recursos materiais e humanos (Idem, p. 185).

Um conjunto de práticas está inserido no que Misse chama de “acumulação social da violência” (2010), resultante da alimentação recíproca de desvantagens para um segmento a população e de estratégias incriminatórias partilhadas pelo aparato de repressão criminal. Esse repertório adquirido, espécie de estoque de vivências que autorizam o agir, acarreta um processo de *sujeição criminal* e uma cultura desviante associada a esses sujeitos.

A sujeição criminal se baseia em uma “maior ou menor socialização do agente criminal numa cultura representada como, no mínimo, *desnormalizada* e, no máximo, *criminal*” (idem, p. 29), que alude à hipótese de uma seleção social da sujeição criminal, reproduzida pelo processo de incriminação massiva. É a partir dessa desigual distribuição de bens e oportunidades que pode ser entendido, no plano macrossociológico, o recrutamento dos criminosos nos estratos sociais mais vulneráveis, o que derruba as concepções patológicas da criminalidade.

Tal noção reforça o argumento de Coelho (1978, p. 152), segundo o qual “não é a pobreza em si que gera a criminalidade [...], mas a densidade da pobreza ao permitir a elaboração da subcultura marginal”. Portanto, o que há

não é um engajamento preferencial dos pobres em carreiras criminosas, mas uma exposição maior destes à vigilância das instâncias de controle estatal, que inauguram o desvio apenas pelo poder de dizer o que é o desvio, quando e contra quem for conveniente. A seletividade da disseminação da criminalidade como um “bem negativo” entre as classes tem consequências jurídicas (responsabilidade penal) e sociais (estigmatização, mudança de *status* e identidade social).

Se nem sempre a pobreza explica a violência, a pobreza está claramente associada a ela. Os índices de desenvolvimento humano e de violência estão inversamente correlacionados, mas isso não explica a explosão da criminalidade. No plano do indivíduo, a experiência da sujeição criminal conforma

um tipo de sujeito-limite ou um sujeito-em-ruptura com a ordem legítima dominante, que aprofunda a sua individuação e sua desfiliação numa direção que o torna passível de vivenciar, muitas vezes de forma radical, a incomunicabilidade dessa experiência social (Misse, 2010, p. 2010).

O ingresso no “mundo do crime” significa, então, uma certa ruptura com normas sociais abrangentes, o que se dá a partir de uma trajetória criminável, de uma experiência específica de interação com outros bandidos, da passagem pela prisão ou da tentativa de autojustificar o próprio comportamento. Como sujeito produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais, o bandido é o repositório de representações de periculosidade, irrecuperabilidade e crueldade, que, no limite, levam à justificação da sua eliminação simbólica e material. Segundo Misse (2010, p. 17):

(o bandido é o) agente de práticas criminais para quais são atribuídos os sentimentos morais mais repulsivos, o sujeito ao qual se reserva a reação moral mais forte, e, por conseguinte, a punição mais dura: seja o desejo da sua definitiva incapacitação pela morte física, seja o ideal de sua reconversão à moral e à sociedade que o acusa.

Na perspectiva de elaboração do bandido como monstro social, concorrem processos notadamente competitivos que expõem graves déficits de cidadania, principalmente nos segmentos sociais mais pobres. Eles sentem como se a extensão de garantias de dignidade humana à categoria *bandido* lhes tomasse de empréstimo a própria condição de pessoas honradas. Em

outras palavras, para que alguns *ganhassem*, eles saíam perdendo, conforme a clássica oposição entre *bandido* e *trabalhador*. De acordo com Góes (2004, p. 227), o fenômeno envolve

peças que não têm a noção de cidadania, que veem como regalia o reconhecimento de direitos básicos dos presos, pobres como eles, porém pertencentes ao *mundo do crime* [...] o medo da violência, longe de unir a população, tende a opor uns aos outros. Aqueles que estão mais abaixo na estrutura social passam a ser vistos como os mais ameaçadores. O que dizer então dos presos, que além de serem pobres, em sua imensa maioria, ainda cometeram crimes? Num contexto em que 'para eu ter direito, alguém não vai ter, porque não dá para todos', isto é, de 'escassez de direitos', a exclusão se potencializa quando impede uma perspectiva mais ampla da sociedade que, por direito, teria que se ampliar, incorporando os cidadãos. Resta então um processo de autoafirmação centrado na reprodução da exclusão.

A forma pela qual a sociedade punitivista enquadra o criminoso equivale a uma sentença de morte física e simbólica. Ser apanhado em desvio vira um *hiper-status* que sobrepuja os demais, aumentando as chances de ser identificado dessa maneira por toda a vida. Produz-se uma profecia autocumprida na qual o sujeito é atravessado por mecanismos que conspiram para moldá-lo na imagem que os outros fazem dele (Becker, 1963, p. 33-34). O centro de gravidade do direito penal vira o delito, que forja a figura do criminoso, e aciona o sistema de justiça para que faça algo útil com o refúgio humano aprisionado ou instrua a prevenção policial para neutralizar sua ameaça. Em muitos casos, o corpo é o crime. É a associação prévia do potencial ato ilegal ao corpo de certos tipos sociais que gera a etiqueta de bandido, legitimando ilegalidades repressivas como "combate ao crime".

A forma dicotômica de pensar a repressão criminal é posta a nu pelas estratégias que promovem o corte entre o cidadão de bem e o bandido, o que Garland (1999) denomina "criminologia do eu" e "criminologia do outro". O recrudescimento do punitivismo ocorre em meio às promessas não cumpridas do modelo retributivo moderno, como a suposta função intimidatória das penas e a ressocialização, cujos pressupostos apenas aperfeiçoam o padrão punitivo-encarcerador, ampliando os controles formais sem questionar a essência do modelo: disciplinar a clientela carcerária na moral disciplinar dominante, reproduzir regimes disciplinares fora dos muros da prisão, estigmatizar o

criminoso e dar satisfações à vítima. Para Pallamolla; Achutti (2014, p. 81), esse modelo “está falido, pois sua estrutura não funciona para a responsabilização dos infratores, não produz justiça e tampouco constitui um verdadeiro sistema”.

Segundo Garland, a ressurgência da punitividade tem a ver com um juízo comparativo sobre a severidade das penas em relação aos recursos penais anteriores. Por outro lado, há um juízo moral compartilhado de que a compaixão com os delinquentes seja suplantada por uma preocupação exclusiva com as vítimas, o que se traduz em aumento de penas e em condições mais restritivas para os egressos do sistema penitenciário, colocados em liberdade condicional ou vigiada. Nesse registro, prevalecem os signos da condenação e do sofrimento infligido para a proteção da população dos riscos da criminalidade. Para o autor (1999, p. 60-61):

Durante uma boa parte do século XX, a expressão abertamente confessada do sentimento de vingança foi um tabu, pelo menos da parte dos representantes do Estado, mas, nesses últimos anos, tentativas explícitas de expressar a cólera e o ressentimento do público tornaram-se um tema recorrente da retórica que acompanha a legislação penal e a tomada de decisões. Os sentimentos da vítima, ou da família da vítima, ou um público temeroso, ultrajado, são agora constantemente invocados em apoio a novas leis e políticas penais. O castigo — no sentido de uma sanção significativa que apela para o sentimento do público — é uma vez mais um objetivo penal respeitável, abertamente reivindicado.

Em Wacquant (2012, p. 8), a ideia de que alguém tem que sofrer ou morrer para que a sociedade viva é produto da aliança de interesses entre o neoliberalismo e a penalidade punitiva na contemporaneidade. Assim o desmantelamento do Estado de bem-estar desvia o cuidado da questão social para o gerenciamento penal da marginalidade. Sob a globalização, o Estado é convocado a transigir em seu papel provedor, evadindo-se da missão de garantir as condições básicas da existência, para assumir uma feição meramente policial e ao mesmo tempo fiadora do processo de acumulação capitalista.

A virada punitiva expressa o projeto político que põe em evidência um Estado visto como incompetente e leniente com criminosos, e gera as condições para a privatização dos meios de prevenção da violência física, de

modo a criar novas ordens privadas em que seja possível manter os privilégios de classe. No limite, essa lógica atualiza a frase do Presidente Washington Luís (1926-1930), para quem o “problema social é questão de polícia”. A polícia e a segurança pública se encarregam dos pobres como clientela preferencial, em sentido oposto ao da universalidade de direitos, pois, segundo Caldeira, (1991, p. 173):

a sensação de segurança não é tanto uma função da ausência e crimes, mas de distância social. E distância social significa manutenção de privilégios e de uma ordem excludente.

Isso nos leva à necessidade de aprofundar o debate sobre políticas de segurança pública e desigualdades no Brasil.

1.4 Indicadores da cidadania diferenciada

A dimensão sociológica da violência e a rotinização do fenômeno da criminalidade tiveram em Durkheim (2007) uma grande contribuição, que serviu para negar concepções biológicas racistas e positivistas¹⁰ que atribuíam as causas da criminalidade a forças da natureza (clima, raça) ou a fatores como as condições econômicas e a densidade demográfica de certa região. Sua concepção estrutural-funcionalista, concebida no auge do paradigma positivista, antecipou as teorias liberais que deslocaram o foco de estudos da perspectiva antropológica para a sociológica, tomando o desvio um fenômeno normal de qualquer estrutura social, portanto, inevitável.

Apesar de considerado repugnante, o crime é fisiológico, é parte integrante de toda comunidade saudável, por manter vivo o sentimento coletivo que sustenta a conformação social às regras, além de permitir que segmentos normativos possam liderar um processo de transformação social a partir das reações despertadas pelo evento criminal, reafirmando a ordem moral coletiva (Baratta, 1997, p. 61).

¹⁰ Quando a criminologia se constitui como campo de saber científico, no contexto do positivismo, o foco se desloca do delito para a figura do delinquente, considerado um ser diferente, portador de uma inferioridade humana natural e detentor de características biopsicológicas anormais em relação às pessoas tomadas por íntegras, conformes socialmente. A partir dos estudos da medicina legal, a individualização dos sinais antropológicos da criminalidade se torna um objeto clinicamente observável, no intuito de identificar as causas determinantes desse comportamento e corrigir a anormalidade, o que autoriza a intervenção repressiva do Estado na defesa da maioria normal e saudável (Guerra; Emerique, 2017, p. 35).

Assim, se recuperarmos a noção durkeimiana de que o crime não existe *a priori*, de que não é uma realidade pré-constituída, mas formatada pela atividade de atores sociais em uma dimensão primária (elaboração das regras, penalização) e secundária (aplicação das regras gerais), iremos reconhecê-lo como um campo de negociações permeado por definições provisórias que se cruzam e recombina até que se chegue a uma convenção definitiva. A proeminência dos agentes com poder de definir e interpretar uma situação como criminosa está na capacidade de inscrever o crime no lugar das moralidades tornadas hegemônicas, cuja vitória se expressa nos códigos jurídicos aplicados pelo aparato estatal de segurança.

Um tal processo de incriminação arbitrário, enviesado e estratificado socialmente, inscrito e atualizado nas práticas cotidianas, é reflexo de uma cultura jurídica fracamente organizada em sentido normativo. Segundo Lima, as políticas de segurança pública adotadas nas últimas décadas no Brasil mostram que o “Estado parece funcionar a partir de um forte paradoxo que nos faz lidar com elevadas taxas de impunidade e baixíssima capacidade de apuração e responsabilização” (2016, p.23).

Conforme esse autor, um oneroso sistema de segurança pública, combatido por disputas de competência, fragmentação de políticas e jogos corporativos é “premidado por cobranças da mídia e da opinião pública, e regido pela ideia de que algo precisa ser feito a qualquer custo para conter os ‘criminosos’ (idem, p. 23-24)”, o que abre margem para “medidas de extremo rigor”, “desconsideração de garantias” e “seletividade penal” que atingem os mais vulneráveis. Na falta de um quadro de referência consolidado em relação a princípios e protocolos para o uso da força, o que há são conceitos empiricamente empregados pelas instituições do sistema de justiça criminal.

Nesse quadro, o campo estatal de administração de conflitos opera de modo fragmentado e orientado por diferentes lógicas e sensibilidades jurídicas. Mesmo nas desavenças pessoais da esfera familiar ou da vizinhança, a estrutura jurídica está montada para controlar a circulação patrimonial da riqueza – quem deve, quanto deve, qual a forma de pagamento (Sinhoretto, 2014, p. 54). Um desinteresse sintomático na gestão pública do uso da

violência ocorre à medida que o direito privilegia o caráter patrimonial dos conflitos, isolando aqueles como tarefa exclusiva das polícias e da justiça criminal. Segundo Lima; Sinhoretto; Bueno (2015, p. 128):

Quando o Judiciário opta por dedicar-se prioritariamente aos direitos civis econômicos, em detrimento de uma atuação na proteção do direito à vida; ou quando a polícia incorre repetidamente em abusos e violências, tornam-se evidentes as falhas do projeto democrático brasileiro.

Um processo continuado de reprodução da cidadania diferencial se revela nos dados sobre criminalidade no Brasil. Segundo levantamento produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNOCD) em 2014, o Brasil possui 2,8% da população mundial, mas concentra 11% dos homicídios de todo o planeta. Desde 1988, marco da retomada da normalidade democrática no País, mais de um milhão de pessoas foram vítimas de homicídio, a maioria jovens, pretos e pardos e moradores das periferias dos grandes centros urbanos. Disputas do crime organizado e envolvimento com drogas contribuem, em média, com um terço dos motivos para o cometimento desses crimes.

O Brasil também se destaca entre os países que mais encarceram no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos e a China. No sistema prisional, mais uma vez, fica evidente a lógica econômica: praticamente a metade dos presos aqui responde por crimes patrimoniais; um quarto cumpre pena por crimes ligados a drogas. Ou seja, “prende-se muito menos para fazer a gestão da violência do que para regular a circulação indevida da riqueza” (Lima; Sinhoretto; Bueno, p.128-135).

De acordo com os dados mais recentes da 12ª edição do anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018), em 2017, o Brasil teve o maior número de assassinatos da história, com 63.880 mortes violentas, que correspondem à soma das mortes por homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. Isso equivale a 175 homicídios por dia e sete por hora, números inacreditáveis para

um país que não esteja em guerra¹¹ – um aumento de 2,9% em relação a 2016¹². Além do Acre, quatro estados nordestinos lideram os índices de mortes violentas: Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. A publicação também aponta crescimento de 20% das taxas de letalidade policial, e aumento dos índices de estupros, feminicídio, vitimização policial, violência doméstica e sexual.

Ainda de acordo com a publicação, em 2017 o Estado brasileiro gastou 84,7 bilhões de reais com segurança pública, um crescimento de 0,85% em relação a 2016, em que se destaca o maior aporte de recursos por parte da União, em comparação com estados e municípios. O sistema prisional encarcerou 729.463 pessoas em 2016, sendo 37% em situação provisória (sem julgamento).

A contundência dos números reforça o que há muito se sabe sobre o sistema brasileiro de segurança pública:

é ineficiente, paga mal aos policiais e convive com padrões operacionais inaceitáveis de letalidade e vitimização policial, com baixas taxas de esclarecimento de delitos e precárias condições de encarceramento (Lima, 2016, p. 39).

O plano da gestão é marcado por mudanças incompletas, já que “ganhos incrementais nas políticas públicas tendem a perder força, na medida em que não são capazes, sozinhos, de modificar culturas organizacionais anacrônicas” (idem, p. 40).

Soma-se a esse quadro a crença equivocada na prevenção do crime como efeito de leis penais extravagantes, algumas com péssima redação técnica e graves distorções dogmáticas, elaboradas para satisfação da opinião pública ou ainda com fins eleitoreiros. Segundo Lengruber (2000, p. 29):

¹¹ Segundo Edson Teles (2018), é reveladora a métrica do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. O sistema faz o cômputo de dados sobre mortes violentas intencionais registradas no sistema de saúde. As categorias Y-35-Y36 do SIM correspondem a ‘intervenções legais e operações de guerra’. Se a base de registros oficiais tem uma rubrica para operações de guerra, não há dúvida de quão bélica se encontra a sociedade brasileira. Tão grave também é o registro de “0” ocorrência sobre violência policial, notado em alguns anos em certos estados da federação, indicando a subnotificação da violência do Estado (Revista Cult, Subjetivação da violência, março/2008).

¹² Em setembro de 2019, foi divulgada a 13ª edição da publicação, com dados referentes a 2018. Caíram para 57.341 as mortes violentas intencionais, uma redução de 10,8% em relação a 2017, voltando-se ao patamar de 2013.

Do mesmo modo que o rigor da sanção não atua significativamente no movimento criminal, mais e melhores policiais, juízes, equipamentos e prisões também não diminuem a criminalidade, assim como o contrário, não necessariamente, a elevam. Na realidade, a melhoria do desempenho dos órgãos de justiça criminal apenas aumenta o número de registros, reduzindo a cifra oculta, que representa os delitos que ocorrem e não chegam ao conhecimento da polícia, diminuindo o abismo entre o número oficial e o real.

As fissuras no processo de redemocratização brasileiro demonstram que o horizonte da democracia liberal está longe de ser um ponto de chegada, e sim um tímido ponto de partida, considerando o peso secular da escravidão e das relações sociais esculpidas em violência, mando e segregação. O que o processo de transição política ajudou a revelar, como veremos a seguir, foi a incompletude do projeto de cidadania formal consagrado pela carta constitucional. Ele mostrou também que o combate democrático da criminalidade urbana não se resume às intervenções de caráter sistêmico, como a diminuição das desigualdades sociais, ou ao endurecimento de medidas dissuasórias. O desafio é promover um deslocamento da racionalidade subjacente ao direito de punir, em que o valor fundamental atribuído à liberdade ceda lugar ao valor fundamental atribuído à vida (Adorno, 1993, p.8-9).

1.5 Legado autoritário, insurgências e subjetividade violenta

A experiência brasileira de redemocratização a partir dos anos 1970 tem contribuições relevantes a oferecer à literatura sobre transições políticas, por revelar a dificuldade de superar o passado autoritário e de estabelecer novas bases de convivência social. Inserido na abordagem da transitologia e da política comparada, todo processo de democratização envolve uma remodelação sociocultural profunda, e escapa às análises voltadas puramente para a arquitetura político-institucional que emerge após a dissolução do regime anterior. A condição transicional expõe com maior ênfase aspectos cruciais da realidade de cada país, inscrevendo tal momento de passagem em heranças históricas mais amplas.

Segundo Barahona de Brito (2009), muitos fatores concorrem para conformar um processo de transição política: se a transição foi pactuada ou conflitiva; a duração e a penetração institucional do regime autoritário (maior ou

menor grau de cumplicidade social generalizada); a natureza da repressão (se as vítimas foram abertamente executadas ou se a política era prender e torturar); os limites possíveis para a culpabilidade jurídica dos agentes estatais; as tarefas institucionais específicas (localizar restos mortais dos desaparecidos, estabelecer critérios para recebimento de indenizações); e o tipo de herança deixada pela época ditatorial, que pode resultar em movimentos de direitos humanos pautados por uma agenda de verdade e justiça ou em uma sociedade civil apática e indiferente a esses temas.

De tudo isso, o que queremos realçar é a capacidade residual da ditadura brasileira de alastrar “práticas sociais entrincheiradas”, que promovem a identificação com o regime e justificam ideologicamente a repressão. Para aquele autor (p. 68):

Sociedades historicamente acostumadas a altos níveis de violência podem não dar tanta importância à punição de violadores autoritários. A aceitação social da violência sob uma nova democracia como parte ‘normal’ da vida cotidiana pode levar à invalidação de respostas à repressão passada e diminuir as demandas por punição e prestação de contas.

Em um deslocamento das instituições macropolíticas para as dimensões micropolíticas do poder, Pinheiro (1991) elabora o conceito de “autoritarismo socialmente implantado”, empregado por Guillermo O’Donnell e outros teóricos¹³ segundo a compreensão de que a transição política de um regime autoritário não é necessariamente democrática nem assegura direitos de cidadania previstos no Estado de direito (O’Donnell; Caldeira & Holston, 1999). Como não põe em xeque a hierarquização das relações sociais, a autonomia dos aparelhos repressivos, a ilegalidade dos mecanismos de controle e a distribuição desigual da cidadania, a transição política tem o poder de expor o caráter *disjuntivo* da democracia brasileira, produto da mistura de elementos progressivos e regressivos, heterogêneos e desbalanceados (Caldeira; Holston, 1999). Desse modo, a continuidade autoritária tem lugar com a perpetuação das instituições da violência, como a tortura, o racismo, as instituições totais (prisões e manicômios) e os aparelhos repressivos, que

¹³ Segundo Pinheiro, as análises de José Álvaro Moisés, Philippe Schmitter, Thomas Skidmore e Alfred Stepan também chamaram a atenção para a continuidade da violência ilegal do Estado.

continuam a ter o mesmo papel relevante para a reprodução da dominação hierárquica.

Nessa perspectiva, em vez de enquadrar a experiência brasileira como democraticamente pontuada por episódios de exceção, como se o ciclo republicano aberto com o fim do império tratasse de depurar gradualmente as instituições e as práticas sociais, o que há é um alto nível de ilegalidade, independentemente da vigência ou não das garantias constitucionais, configurando um verdadeiro *regime de exceção paralelo*. De acordo com Pinheiro (1991, p. 49):

Nos períodos de democracia constitucional, o regime de exceção paralelo ficou dissimulado por mecanismos de controle social mais sofisticados. Nas fases de autoritarismo efetivo, como na Primeira República, ou de autoritarismo 'legalizado', como na ditadura do Estado Novo e a partir de 1964 até 1985, essa dissimulação vem abaixo: a necessidade de ajustar as contradições no interior dos grupos no poder justifica intensificar a repressão política que assegure o controle sem participação das classes populares, derrubando as fronteiras entre o exercício da repressão política e da repressão comum. Assim, o autoritarismo desvenda na prática o que nas fases democráticas fica dissimulado: o caráter da repressão autoritária e os contornos da violência física ilegal.

De uma forma ampliada, Zaffaroni (1996, p. 78) vê a ditadura civil-militar de 1964 como o desfecho do programa político neocolonialista latino-americano e africano, fundado no discurso racista-criminológico que opõe democracia e liberalismo. Após a Segunda Guerra Mundial, em face da impossibilidade de justificação da relação de dominação capitalista pelo discurso antropológico neocolonialista, e diante da ascensão dos regimes socialistas, o poder penal nos países periféricos passa a ser explicado pelo discurso desenvolvimentista tecnocientífico, que deságua no excessivo valor conferido à segurança interna dos Estados, servindo de base para disparar uma onda de golpes de Estado, sobretudo na América Latina (Soares, 1983, p. 14-15). Para Zaffaroni, o que a experiência ditatorial faz é acentuar a diferença entre o fenômeno criminal na região marginal em relação aos países centrais, uma vez que os problemas sociais existentes nos países periféricos não são apenas conjunturais, mas, sobretudo, estruturais (idem, p. 24).

Com tamanho peso do passado colonial escravista incidindo em toda a estrutura sociopolítica, o que se nota é o prolongamento desse projeto violento em muitas dinâmicas sociais. É o ‘patrão’ que conserva muito de ‘senhor’ em sua condição de cidadão. É o trabalhador, com uma categoria tão ínfima de cidadania, que possui algo de ‘escravo’ em potencial e muito pouco de cidadão (Pinheiro, 1991, p. 52). Como aqui nunca houve uma ruptura com o antigo regime, o absolutismo colonial se converteu no absolutismo das elites, de maneira que a lei jamais serviu para limitar o desmando dos governantes. Assim, a transição política aparece como um “episódio *soft* que não afeta esse sistema *hard* de exploração”.

Ao contrário de outros países, onde as revoluções burguesas do século XVIII deram origem a instituições capazes de controlar ou submeter os abusos daqueles que detêm o poder, aqui a lei serviu univocamente como expressão de dominação, sem oferecer nenhuma garantia do exercício de direitos fundamentais para a maioria da população (Idem, p. 53).

O problema se torna ainda mais grave, na passagem da ditadura de 1964 para a Nova República, porque a Constituição de 1988 endossou a organização das forças repressivas elaborada durante o regime de exceção. O texto constitucional permaneceu praticamente idêntico ao da constituição autoritária de 1967 e à sua emenda de 1969, mantendo intocados os artigos relativos às Forças Armadas, Polícias Militares, sistema judiciário militar e segurança pública em geral¹⁴.

As sempre problemáticas relações civil-militares, e a subordinação dos militares ao poder civil e democrático, não foram encaradas pelos governos. E, pior, a Constituição de 1988, em seu artigo 142, ainda positivou que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Ou seja,

¹⁴ O controle do Exército sobre as polícias militares, consideradas forças auxiliares e reservas do Exército, permaneceu inalterado. As PMs seguem o modelo dos batalhões de infantaria do Exército, sendo regidas pelos mesmos Código Penal e Código de Processo Penal Militar das Forças Armadas. A Constituição também manteve a supremacia, conquistada durante o período militar, da Polícia Militar sobre a Polícia Civil, em efetivo, adestramento e poder de fogo. Num quadro em que uma estrutura militar faz papel de polícia, a probabilidade de que defenda o Estado mais que o cidadão é muito grande. A militarização do corpo policial não ocorre sem tensões, pois, doutrinariamente, a polícia, como órgão encarregado de prevenir a ocorrência da infração penal, é uma instituição de caráter civil. A repressão do delito ocorrido é consequência, e não o mote da ação policial (Zaverucha, 2010, p. 48-70). A falta de regulamentação das atribuições dos órgãos de segurança pública gera conflitos de competência, contribuindo para que o debate fique restrito às disputas corporativas por melhores salários para os policiais e às cruzadas sobre tipificação ou agravamento de crimes (Lima, 2016, p. 36).

foram investidas de poder para salvaguardar uma lei e uma ordem colocadas em sentido difuso, passível de julgamentos ideológicos sobre a conduta indesejada de certos indivíduos.

Em vez de cumprirem o papel fundamental de secundar o exercício do poder, as Forças Armadas deixam de ser meio para se transformar, quando necessário, em fim do Estado. Em vez de defender a sociedade, passam a defini-la (Kohn, 1997). A continuidade do poder militar a constranger cidadãos e autoridades civis demonstra que, “ao contrário do que Schumpeter imaginava, não convém reduzir a democracia a uma mera lista de procedimentos. A aparência de democracia é uma ameaça à própria democracia” (Zaverucha, 2010, p. 72).

De acordo com esse desenho institucional, a concepção militarizada de segurança pública e a não abolição do arcabouço jurídico da doutrina de segurança nacional fazem com que a gestão da violência se situe em “enclaves autoritários constitucionalmente sancionados”. Nela falta “uma das principais características do Estado moderno: a separação clara entre a força responsável pela guerra externa (Exército) e a polícia militar encarregada da manutenção da ordem interna” (idem, p. 69).

Em face desse contexto, é curioso notar a coincidência temporal entre redemocratização política, escalada da violência urbana e sensação de insegurança nas grandes cidades. Caldeira (2000), analisando as mudanças sociais ocorridas no final dos anos 1970 na cidade de São Paulo, percebe o cruzamento de alguns fatores: da perspectiva dos dominados, um inédito processo de mobilização política pela defesa de direitos (direito à saúde, à moradia, ao transporte, à habitação, à iluminação pública, ao uso de creches, ao controle sobre o corpo e a sexualidade, à diferença étnica), que resultou na participação ativa dos movimentos sociais no processo constituinte, com a apresentação de milhares de emendas populares¹⁵.

¹⁵ Segundo Holston (2013), esse movimento propiciou a legitimação constitucional de novas fontes do direito. Movimentos de base “conseguiram pressionar a Assembleia Constituinte a aceitar novas fontes do direito embutidas em sua própria experiência social. Fizeram com que a Assembleia reconhecesse que muitas leis existentes eram intoleravelmente desatualizadas, em especial o Código Civil (1916) e o

Segundo Holston (2013), tudo isso ocorreu em meio a uma “esfera pública brutalizada, que negava aos cidadãos uma participação tanto em organizações políticas como civis” (p. 305), no sentido de

drenar o interesse popular da esfera pública militarizada, fraturar organizações civis, obstruir a centralização dos conflitos e mobilizações e contaminar as relações públicas com o medo e a desconfiança (Idem, p. 308).

A despeito desse cenário desfavorável, um novo jeito de agenciamento de demandas constituiu uma forma de cidadania local¹⁶, apartada “dos domínios estabelecidos da cidadania disponíveis às classes trabalhadoras, em contraste com o universo restrito da cidadania local getulista¹⁷ e com a repressiva esfera pública da ditadura militar”. Essa dimensão autônoma, autoconstruída e incondicional de participação foi denominada por Holston de cidadania *insurgente*. Daí que, segundo ele (idem, p. 326):

quando a ditadura se ‘descomprimiu’ no final dos anos 1970, não foi na verdade essa ‘abertura’ controlada que permitiu à sociedade se reorganizar democraticamente [...] Ao contrário, a ditadura foi forçada a reconhecer o que já havia acontecido. Quando abriu as válvulas de pressão para descomprimir, descobriu que a sociedade já tinha passado a novas práticas de cidadania local, que logo se materializaram em novas formas de participação nacional [...] O conceito insurgente reformula os direitos por escrito, ao propor que os cidadãos tenham um valor incondicional em termos de direitos, que não depende de suas posições sociais ou morais, e, portanto, cria condições para a realização de uma cidadania mais igualitária.

O processo de assimilação da cidadania insurgente não foi, obviamente, isento de contradições, pois a cidadania diferenciada, baseada na distribuição desigual de direitos e privilégios, tem raízes profundas. Isso ajuda a explicar por que pessoas pobres legitimam a distribuição diferencial de direitos como forma de compensar desigualdades preexistentes, confirmando o padrão fortemente hierarquizado das relações sociais. Em um exercício perverso de cidadania, “trabalhadores individuais defendem um tratamento especial para si

Código Comercial (1850)”. Embora inovadoras, muitas mudanças, para serem operacionalizadas, carecem de regulamentação via lei complementar.

¹⁶ As principais expressões dessa nova esfera cívica de cidadania e aglutinação de interesses foram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, as Sociedades dos Amigos do Bairro (SABs) e outros grupos e mobilizações de bairro.

¹⁷ Na Constituição populista-ditatorial do Estado Novo (1937-1945), os direitos legais estavam disponíveis a todos os trabalhadores, mas só podiam ser acessados por quem detivesse atributos específicos (alfabetizados ou registrados em uma profissão), o que contribuiu para marginalizar o desemprego e o trabalho informal, perpetuando a cultura do privilégio e uma cidadania excludente que culpa o excluído por não ter direitos (Holston, 2013).

próprios e a desqualificação de outros como forma de confirmar seus méritos específicos e obter, a duras penas, reconhecimento, respeito e recompensas” (idem, p. 326).

Alinhado à análise de Caldeira (2000) sobre o paradoxo da redemocratização no Brasil, que trouxe um crescimento vertiginoso e desordenado das periferias urbanas, o terror do crime organizado, e a sensação, compartilhada por muitos brasileiros, de que seus corpos estavam mais expostos ao perigo da violência cotidiana sob a democracia do que durante a ditadura, Holston sustenta que as contradições da cidadania civil – abuso policial, segregação, privatização, mau governo da lei, racismo, injustiça judicial e violências sistemáticas contra cidadãos – e o seu atropelo pela cidadania insurgente produzem novas arenas de cidadania.

Como em uma acomodação de placas tectônicas, a perspectiva universalista e igualitária produz “novas desigualdades, vulnerabilidades e desestabilizações, assim como os meios para contestá-las”, trazendo “novas polarizações de raça, de classe e de direitos” (p. 353-4). Vários comportamentos aparecem como efeito do entrelaçamento dessas distintas concepções de civilidade. Hirschman (1991), em *A retórica da intransigência*, já tinha detectado o aparato discursivo mobilizado historicamente por reacionários e conservadores (e não somente eles) a cada perspectiva de mudança da ordem social vigente. As três teses ou núcleos de bloqueio ao pensamento reformista – da perversidade, da futilidade e da ameaça –, serão explicitadas na conclusão deste estudo.

Por um lado, boa parte das elites reage a tal sensação de desagregação do mundo recorrendo às variantes da criminalização da pobreza (Caldeira, 2000) – campanhas contra os direitos humanos, enxurradas nos meios de comunicação com narrativas sobre violência, investimento em segurança privada e justiça privada, privatização dos espaços públicos, domínio dos veículos individuais sobre o transporte público, reconfiguração de residências e centros comerciais, transformados em enclaves fortificados ou em condomínios-clubes, onde toda sorte de serviços e lazer podem ser consumidos de modo privatista e segregado.

A disseminação desses regimes de diferenciação social produz rupturas nas relações com a própria cidade, que propagam a violência urbana. A utopia do direito à cidade, da cidade como espaço do encontro e da realização máxima das potencialidades civilizatórias, é solapada sob o signo do neoliberalismo, em uma urbanização caótica ditada pelo movimento especulativo do capital.

O caráter intrusivo da nova cidadania erode o lugar social de *status* que as elites estavam acostumadas a ostentar para demarcar os privilégios que guardavam em relação às populações periféricas. O ressentimento gerado pelo avanço da cidadania insurgente, paralelo ao processo de redemocratização, demanda a elaboração de novas barreiras físicas e simbólicas que perpetuem a estigmatização, o controle e a exclusão daqueles que acabaram de forçar seu reconhecimento como cidadãos. Para Holston (2013, p. 359):

Muitos sentem de forma geral que seu *status* e a qualidade de vida que dele depende decaíram. Eles resmungam sobre a 'confusão' de pessoas circulando pelo espaço, do 'aspecto decadente', da perda de valor e até do mau cheiro do elevador social. No entanto, eles sempre dividiram seu espaço residencial com os serviços. O que mudou é que agora têm de fazer isso em termos que não podem ditar.

Por isso é que a dissonância entre o fato e o sentimento está na raiz da relação entre crime, segregação e cidadania que emergiu de forma explosiva nas últimas décadas. A nostalgia de um passado áureo, em cuja percepção as pessoas eram mais elegantes, as ruas eram mais limpas e a violência não incomodava tanto, só foi possível porque as iniquidades sociais, étnicas, sexuais e de gênero não tinham expressão política organizada, e a sensação de paz era mantida à base de um sistema repressivo e discriminatório que impunha a todo mundo que conhecesse o seu lugar, sob pena de reação severa das forças de segurança.

Por conta disso, não é de espantar que uma pesquisa divulgada em 2012 pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, com dados de 2010, revelasse a concordância de quase a metade da população de 11 capitais do Brasil, no todo ou em parte, com o emprego da tortura policial como método de obtenção de provas em investigações. O resultado contrasta

com outro estudo de 1999, segundo o qual 71,2% da população discordava completamente do uso desse expediente¹⁸.

Outra expressão da baixa cultura de valorização da vida e dos direitos humanos ocorreu em 2012, durante os debates sobre a Comissão Nacional da Verdade, criada para investigar, em sentido fraco e limitado, as graves violações ocorridas entre o fim do Estado Novo e após o término da ditadura de 1964. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou falhas profundas no letramento político da população em relação à história recente do País: 42,9% dos brasileiros nunca tinham ouvido falar da Lei da Anistia, 31,9% ouviram falar, mas não sabiam do que se tratava, e apenas 24,3% conheciam seu conteúdo. Considerando os baixos níveis educacionais do país, foi expressiva a ignorância sobre o significado da lei mesmo nos segmentos com nível superior: 50% dessa minoria educada desconheciam qualquer informação sobre a anistia (D'Araújo, 2012, p. 575-6).

Sem um mínimo grau de conhecimento sobre o passado recente, são quase inexistentes as chances de envolver amplamente a sociedade na mobilização em uma agenda de responsabilização dos agentes da repressão. Em nome da ideia de conciliação, o Brasil foi o único país da América Latina que imunizou criminalmente os militares sobre os crimes da ditadura, e a polícia brasileira é a única do continente sul-americano que mata e tortura mais na atualidade do que durante o período da ditadura civil-militar.

Em um enfoque psicanalítico, Kehl (2010) se refere ao ressentimento como uma forma de “revolta passiva” (Bourdieu) ou “vingança adiada” (Nietzsche), um efeito ambivalente da relação da sociedade com os poderes que deveriam defender os interesses coletivos. Embora seja controversa a aplicação da ideia de sintoma social ao plano da sociedade, porque esta não pode ser analisada do mesmo modo que um sujeito, é possível pensar o sintoma social como indicador de sofrimento de indivíduos ou grupos que sofrem desconhecendo a causa da dor que lhes aflige. O sintoma é um mal-

¹⁸ *Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência: um estudo em 11 capitais de estado.* São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.nevusp.org/> Acesso em 24 ago. 2018.

estar silenciado que escapa em discursos e práticas automatizados, muito menos individuais do que se poderia supor. Kehl (2010, p. 126) afirma que a atitude de negação do passado sombrio resulta em um trauma coletivo condenado à repetição.

Se o trauma, por sua própria definição de real não simbolizado, produz efeitos sintomáticos de repetição, as tentativas de esquecer os eventos traumáticos coletivos resultam em sintoma social. Quando uma sociedade não consegue elaborar os efeitos de um trauma e opta por tentar apagar a memória do evento traumático, esse simulacro do recalque coletivo tende a produzir repetições sinistras.

Nessa espiral de repetição inconsciente e admissão moral do direito arbitrário de matar, está uma subjetividade violenta que, de um lado, apela a um Estado de emergência permanente e legítimas intervenções militares espetaculosas, regidas pela lógica do excesso. Por outro, sanciona a aposta na segurança privada como um vale-tudo na resolução dos conflitos, traduzida no apoio aos esquadrões da morte nos anos 1960, nos linchamentos e grupos de extermínio nas décadas de 1970 e 1980, e no silêncio displicente sobre os massacres em prisões dos anos 1990, que invadem o século XXI com frequência. Mas o apagamento da memória, que alimenta a reprodução sintomática da violência, não ocorre sem consequências. Para Safatle (2010, p.252):

Se há algo que a história nos ensina é: os mortos nunca se calam. Aqueles cujos nomes o poder procurou anular sempre voltam com a força irreduzível dos espectros. Pois, como dizia Lacan, aquilo que é expulso do universo simbólico retorna no real. Por mais que todos procurem se livrar dos mortos, matando-os uma segunda vez, matando-os com essa morte simbólica que consiste em dizer que a morte deles foi em vão, que seu destino é a vala comum da história, que seus nomes nada valem, que não merecem ser objetos de memória coletiva, os corpos retornam.

Por isso, o enfrentamento da violência no Brasil implica reconhecer o tamanho dos entraves que se interpõem a qualquer tentativa de avanço. A adoção de uma agenda técnica, amparada na experiência internacional e abalizada por estudos científicos, aponta o consenso de que as prioridades devam ser a redução dos homicídios e o enfraquecimento do crime organizado. As divergências começam sobre como atingir tal objetivo.

A criação de estruturas de inteligência e investigação para diminuir o poder econômico e bélico de grupos paramilitares esbarra nos vínculos dessas organizações com o poder institucional, seja por meio de lavagem de dinheiro ou pela corrupção de agentes públicos. O fortalecimento da polícia com recursos humanos, tecnológicos e financeiros para que atue de maneira efetiva tropeça em limitações orçamentárias, de cultura organizacional e vontade política. A reforma do sistema criminal e a libertação das prisões do controle exercido pelas facções criminosas são obstaculizadas pela resistência da sociedade punitivista à adoção de penas alternativas para certos crimes, bem como à reintegração dos detentos. Por fim, a necessidade de regulação criteriosa do uso de armas e munições pela população civil varia conforme o clima institucional do momento, revelando-se um retrato fugaz de como as majorias conseguem costurar vitórias no tabuleiro político. É o que veremos no próximo capítulo, com a reconstituição do processo de aprovação do Estatuto do Desarmamento.

CAPÍTULO 2 – O processo legislativo de aprovação do Estatuto do Desarmamento

Às vésperas do Natal de 2003, foi sancionado o Estatuto do Desarmamento (lei 10.826/2003), que tornou mais rígidos os critérios para o comércio, a posse e o porte de armas de fogo e munições no país. Durante os seis meses anteriores, o tema tinha entrado de vez no debate nacional. A controvérsia pública sobre o direito de acesso às armas por civis extrapolara os corredores das Casas do Congresso Nacional. Estava nos bares, nas rodas de conversa, na mesa de jantar, em manifestações de rua e nos meios de comunicação.

Por seu caráter polêmico e por definir a realização de um instrumento inédito na experiência democrática brasileira (o referendo), o processo de tramitação e aprovação do Estatuto do Desarmamento foi um episódio singular, de progressivo alargamento do controle social sobre as atividades do Estado. O nascimento dessa política pública regulatória, incidente sobre matéria profundamente divisiva, mobilizou vários grupos de interesse, todos eles buscando influenciar a mídia, o Parlamento e a opinião pública sobre o assunto.

Em 2003, no primeiro ano de mandato de um governo popular, a conquista de um maior controle sobre armamentos saiu vitoriosa em uma arena pluralista cujos atores também disputavam o controle das representações sobre o direito à vida, à segurança e à defesa da propriedade.

De forma genérica e dispensando o caráter arbitrário da classificação, os pólos contrários da controvérsia poderiam ser assim divididos: (i) os defensores de maior controle das armas de fogo são considerados ou autodenominados de *esquerda* no espectro político-ideológico, tendo identificação com as pautas de direitos humanos e de redução das desigualdades sociais; e (ii) os partidários de maior liberalidade são tidos como liberais-conservadores, sustentam o direito natural e alienável à legítima defesa, têm inclinações à direita no espectro político-ideológico, e algum grau de simpatia ou aproximação com

fabricantes de armas, clubes de tiro e caça. O segundo segmento inclui também categorias profissionais que usam armas de fogo no cotidiano, como militares e policiais.

Em face da contenda, a lei 10.826/2003 e seus ideólogos nunca pretenderam equidistância em relação às correntes que pregavam mais controle ou mais liberalidade sobre as armas. O pano de fundo da tramitação do projeto de lei demonstra exatamente o contrário; a oficialidade, ou seja, os Poderes Executivo e Legislativo, entendeu que uma das frentes de combate ao problema da violência deveria passar pela retirada das armas de circulação, e mobilizou todos os recursos políticos para tanto. O próprio codinome *Estatuto do Desarmamento* revela a tomada de posição a respaldar a elaboração da norma: desarmar para salvar vidas, embora, na prática, não estivesse vedada a aquisição de armas desde que obedecidos os critérios legais.

Entre as justificações que embasaram a propositura da lei, estava a convicção de que: as armas de fogo são responsáveis por inúmeras mortes no país e não proporcionam segurança, atingindo principalmente os jovens; ter arma em casa representa mais risco do que proteção; as armas de fogo têm o poder de transformar conflitos banais em grandes tragédias; crianças e pessoas vulneráveis são constantemente vitimados em acidentes caseiros com armas de fogo; retirar as armas de circulação, indiretamente, ajuda a desarmar os criminosos; armas geram altos custos à saúde pública; armas adquiridas legalmente pelos cidadãos são desviadas para atividades criminosas; e, em caso de assalto à mão armada, quem reage usando arma de fogo corre mais risco de morrer.

A edição do Estatuto do Desarmamento, orientada por tais premissas, mirou a proteção da segurança coletiva, a partir da restrição do direito individual às armas. Esse foi o bem jurídico especial que a lei julgou preservar, na expectativa de diminuir os eventos letais ou desavenças que provocassem ofensa à integridade física das pessoas. Na ocasião, três fatores foram considerados determinantes para a elaboração da nova política pública.

a) um problema percebido como de solução emergencial: pesquisas apontavam a existência de 40 a 50 mil homicídios por ano, dos quais 80% cometidos com armas de fogo de pequeno calibre. Desses, 70% tinham motivação fútil (Mota, 2006, p. 7);

b) condições políticas favoráveis: o ímpeto de um governo em primeiro ano de gestão, que empunhava bandeiras ideológicas à esquerda do espectro político e contava com importantes interlocutores no Congresso¹⁹; e

c) O respaldo popular da opinião pública, oportunamente capturado pela mídia de massa e amplificado para a sociedade.

A formação de um consenso provisório entre as partes, que resultou na aprovação da lei, será reconstituída a seguir. Antes, apresentarei um breve histórico dos antecedentes legais das políticas de armas de fogo no país. A trajetória de tramitação do PL 1555/2003, que originou o Estatuto, será repassada em cada arena legislativa, notadamente nas comissões temáticas e nos plenários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

A aprovação do Estatuto do Desarmamento é um retrato vívido que diz muito sobre a conjuntura sociopolítica do Brasil em 2003, mas pouco sobre as estruturas reprodutoras da violência alicerçadas na sociedade brasileira. Sob o prisma da disputa política, foi uma vitória da corrente restritiva, então majoritária na sociedade. Com o passar do tempo, as tintas foram se esmaecendo e cedendo lugar a outros atores, discursos e narrativas para o enfrentamento do problema, que se tornou ainda mais agudo e central para a mobilização de afetos políticos.

¹⁹ A força política dos presidentes do Senado Federal, José Sarney, e da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, assim como do líder do PMDB no Senado, Renan Calheiros, foi fundamental para a aprovação do projeto. Em 2003, a base de apoio do Governo já era significativa e foi progressivamente ampliada com a adesão do PMDB, segunda maior legenda na Câmara, depois do PT. No fim de 2003, dos 15 partidos representados na Câmara, 11 apoiavam o Governo, isto é, 376 deputados, ou cerca de 73% da Casa. Eram eles: PT (90 deputados, já considerada a recente expulsão de três integrantes), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PCdoB (10), PSC (7), PV (6) e PSL (1). Apenas quatro legendas estavam fora da base: PFL (68 deputados), PSDB (50), PDT (13) e Prona (2). Somadas, essas bancadas reuniam 133 deputados, cerca de 26% dos integrantes da Câmara (Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml> Acesso em 22 mar. 2015).

2.1 Antecedentes das políticas de armas de fogo no Brasil

O surgimento do ED ocorreu em uma dinâmica pluralista em que a capacidade de aprovação foi proporcional às relações de força entre os atores e os interesses em disputa.

No ordenamento jurídico brasileiro, a questão foi disciplinada pela primeira vez na Lei das Contravenções Penais (decreto-lei 3.668/1941). O art. 19 previa pena de prisão simples, de quinze dias a seis meses, multa, ou ambas as penalidades, cumulativamente, a quem mantivesse arma fora de casa sem licença de autoridade. Com a edição da lei 9.437/97, o porte ilegal de arma de fogo passou de contravenção penal, delito considerado de menor gravidade, à condição de crime.

Mas o interesse nas armas de fogo remonta à primeira metade do século XX, como efeito da Primeira Guerra Mundial. Na época, foram editados decretos sobre o comércio de armas e munições, tendo o Brasil aderido a acordos internacionais destinados a reprimir o tráfico ilegal de armas²⁰. Quanto à produção, os itens eram em grande maioria importados da Europa e dos Estados Unidos. O fortalecimento das Forças Armadas no Brasil serviu de estímulo para que o país fabricasse seus próprios armamentos.

A partir dos anos 1920, começaram a ser instaladas as primeiras fábricas brasileiras de artefatos bélicos. As pioneiras foram as empresas Rossi, Boito, Taurus e a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC). O auge da corrida armamentista nacional ocorreu na década de 1940, sob influência da Doutrina de Segurança Nacional estadunidense, que previa o total alinhamento à política externa dos Estados Unidos, sob pena de intervenção militar em países

²⁰ Entre os regulamentos aos quais o Brasil aderiu, têm destaque: o decreto n. 3.229, de 29 de outubro de 1999, que promulgou a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos, concluída em Washington, em 14 de novembro de 1997; o decreto n. 5.941, de 26 de outubro de 2006, que promulgou o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado em Nova York, em 31 de maio de 2001; e o decreto n. 5.945, de 26 de outubro de 2006, que promulgou o Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Estabelecimento de um Mecanismo Permanente de Intercâmbio de Informações sobre a Circulação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos, celebrado em Buenos Aires, em 16 de outubro de 2003 (Rocha, 2014, p. 4).

independentes para conter o avanço comunista. Mais tarde, durante a ditadura de 1964, a doutrina vira lei no Brasil, tendo uma implementação mais completa à luz dos interesses dos governos militares (Santos Júnior, 2012, p. 60-1).

Como primeiro diploma legal para efetivamente controlar o uso de armas por particulares, a lei 9.437/97, foi resultado de diversos projetos que tramitaram no Congresso Nacional desde 1986, quando fora apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados a mensagem 261/1986, convertida no projeto de lei 7865-A/86, que pretendia criar o Sistema Nacional de Armas, Munições e Explosivos (SINAE).

Em onze anos de tramitação, foram apensados à proposição 21 projetos de lei que tratavam de matéria conexa (PLs 7.859/86, 2.246/91, 4.048/93, 4.276/93, 268/95, 296/95, 581/95, 660/95, 714/95, 735/95, 800/95, 830/95, 890/95, 953/95, 997/95, 1.092/95, 1.200/95, 1.380/95, 1.440/96, 1.460/96 e 2.338/96). Como ponto comum nas justificativas para a necessidade da nova legislação, estava a constatação do deputado Elton Rohnelt (PSC-RR), um dos relatores do PL 7865-A/86, de que “a proliferação de armas de fogo em mãos de pessoas não autorizadas era consequência, principalmente, das facilidades de acesso à sua posse, bem como de limitações do sistema de fiscalização”, o que deveria ser combatido por um maior controle da produção, do transporte, do comércio e, em especial, da posse de armas de fogo, satisfazendo, segundo ele, as aspirações da sociedade brasileira no combate à violência.

Promulgada no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a lei 9.437/97 expressava no instituto do Sistema Nacional de Armas (SINARM) a intenção de um maior controle do porte e da propriedade das armas de fogo, por meio do cadastro das armas produzidas, importadas e vendidas ou apreendidas no país, e também daquelas resultantes de extravio, furto e roubo.

A gestão do SINARM foi assumida pela Polícia Federal, a quem cabia dar autorização prévia para expedição do Certificado de Registro de Arma de Fogo perante o órgão competente – na maioria dos casos, as Secretarias

Estaduais de Segurança Pública. O documento autorizava o proprietário a manter a arma exclusivamente no interior da residência ou no local de trabalho, desde que fosse o titular ou responsável legal pela empresa ou estabelecimento.

A autorização para portar arma de fogo ficava condicionada à comprovação de o requerente ser maior de 21 anos e possuir “idoneidade, comportamento social produtivo, efetiva necessidade, capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio” (art. 7). O porte era de competência estadual, com eficácia temporal limitada, e circunscrito à unidade federativa de domicílio do requerente. Somente em condições especiais seria dada autorização federal para porte de arma em todo o território nacional. A partir da promulgação da lei, tinha a pessoa possuidora de arma de fogo o prazo de seis meses para registrá-la nos termos legais, presumida a boa fé de quem o fizesse em relação às armas em seu poder antes da vigência da lei. Daí em diante, a legislação sujeitava à pena de detenção de um a dois anos e multa o ato de:

Possuir, deter, portar, fabricar, adquirir, vender, alugar, expor à venda ou fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda e ocultar arma de fogo, de uso permitido, sem a autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar (Lei 9.437/97, art.10).

A pena se estendia a outras circunstâncias: descuido ao impedir que menor de dezoito anos ou deficiente mental se apoderasse de arma de fogo sob sua responsabilidade; utilização de arma de brinquedo ou simulacro para cometer crimes; possuir, fabricar ou empregar artefato explosivo ou incendiário sem autorização, entre outras situações.

Embora a mudança no enquadramento do porte de arma sem licença de autoridade (de simples contravenção penal para crime) tivesse sido celebrada pela comunidade internacional e pelos setores restritivos, passados seis anos da vigência da lei 9.437/1997, o Governo Federal entendeu que era preciso aumentar ainda mais os controles. Começaram a tramitar, nas Casas do Congresso Nacional, novos projetos de lei com o intuito de aperfeiçoar a legislação vigente (Nunes, 2005).

2.2 Uma conjuntura institucional favorável

Em 2003, o Parlamento brasileiro vivia a 52^a legislatura, que transcorria no primeiro ano de mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuja política de segurança se baseava no Plano Nacional de Segurança Pública, o segundo na história do país²¹. O plano fora apresentado por Lula ao Congresso Nacional ainda em 2002, como pré-candidato à Presidência da República, na presença do presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, do presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, e do ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira.

O documento tinha entre seus objetivos principais a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrado por todas as Secretarias Estaduais de Segurança Pública; a desconstitucionalização das polícias, transferindo aos Estados o poder de definir seus modelos organizacionais de segurança nas Constituições Estaduais, segundo os princípios da Constituição Federal; e a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGIs), fóruns executivos que agregavam as polícias de todas as instâncias federativas. A articulação das primeiras etapas do Plano Nacional de Segurança Pública e a concepção das ideias do projeto que originou o Estatuto do Desarmamento tiveram como peça fundamental o antropólogo e cientista político Luiz Eduardo Soares, que ocupara, de janeiro a outubro de 2003, o cargo de Secretário Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

Uma vez eleito, o Governo Federal abriu mão das propostas ambiciosas do plano, como as que pretendiam centralizar competências estaduais no campo da segurança pública, e as que envolviam maior desgaste político,

²¹ O documento sucedeu um esforço inaugural no campo da segurança pública, ocorrido em 2000, durante o governo FHC, quando foi gestado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, cuja “pauta virtuosa não se fez acompanhar dos mecanismos necessários e suficientes para sua execução” (Soares, 2007, p. 85-86). Segundo o autor, os pontos positivos do Plano, contidos na ideia de “prevenção, de integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e criação de ouvidorias [...] não correspondeu a um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico” (Idem).

notadamente as relacionadas à mudança do artigo 144 da Constituição Federal, que implicavam alterar o desenho institucional da segurança, que, como vimos, é remanescente do período ditatorial (Soares, 2018). O foco do Governo recaiu, então, sobre o controle de armas, que antes aparecia de forma lateral na concepção do SUSP.

Nas Casas do Congresso, a inspiração desarmamentista orientou diversas proposições no período de 1997 a 2003, a exemplo do projeto de lei 1.073/1999, que chegou a ser aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, mas foi abortado em outras comissões, por pressão dos fabricantes de armas (Mota, 2006, p. 7). Até que, em 2003, as novas perspectivas trazidas pela mudança no Executivo fizeram com que o tema do desarmamento ressurgisse com mais vigor. A autora destaca o depoimento de Luiz Eduardo Soares sobre aquela conjuntura (idem):

o núcleo do governo estava bastante refratário, até que pesquisas foram divulgadas mostrando que cerca de 80% apoiavam o desarmamento. Neste momento, José Dirceu [ministro da Casa Civil] autorizou o movimento da base governista a pressionar o Congresso na direção da aprovação do Estatuto e o ministro, nesse movimento, também aderiu ao processo.

2.3 Os trabalhos da CMESP

A convergência de propósitos entre os Poderes Executivo e Legislativo em torno do espírito da nova legislação se traduziu na inclusão do tema na pauta dos trabalhos do Parlamento, que havia sido convocado extraordinariamente²² pelo presidente da República em 1º de julho de 2003. Após Sessão Solene do Congresso Nacional realizada no mesmo dia, em que foram dados a conhecer os motivos da convocação extraordinária das duas Casas, foi criada, por meio do Ato Conjunto nº 1/2003 dos presidentes da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), e do Senado Federal, José Sarney (PMDB-MA), a Comissão Mista Especial de Segurança Pública

²² Segundo o art. 57, § 6 e 7 da CF, a convocação extraordinária corresponde ao funcionamento do Congresso Nacional fora da sessão legislativa ordinária, em caso de urgência ou interesse público relevante. O Congresso pode ser convocado pelo presidente da República e pelos presidentes da Câmara e do Senado, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, com aprovação da maioria absoluta de cada uma delas, devendo deliberar apenas sobre a matéria para a qual foi convocado, a não ser que haja medidas provisórias em vigor na data da convocação. Nesse caso, as MPs são automaticamente incluídas na pauta.

(CMESP) para consolidar, no prazo de quinze dias, os projetos de lei existentes nas duas Casas sobre porte de armas. O Ato definia a seguinte composição para o colegiado.

Presidente: Senador Edison Lobão (PFL-MA)

Vice-Presidente: Senador Romero Jucá (PMDB-RR)

Relator: Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh²³ (PT-SP)

Senadores	
TITULARES	SUPLENTES
Edison Lobão (Bloco PFL/PSDB)	1.(vago)
Tasso Jereissati ²⁴ (Bloco PSDB/PFL)	2.César Borges (Bloco PFL/PSDB)
Aloizio Mercadante ²⁵ (Bloco PT/PL/PTB/PSB)	3.(vago)
Romeu Tuma (Bloco PFL/PSDB)	4.(vago)
Romero Jucá (PMDB)	5.Hélio Costa (PMDB)

Deputados	
TITULARES	SUPLENTES
Luiz Eduardo Greenhalgh (PT)	1.(vago)
Michel Temer (PMDB)	2.(vago)
Roberto Jefferson (PTB)	3.Arnaldo Faria de Sá (PTB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	4.(vago)
José Carlos Aleluia ²⁶ (PFL)	5.(vago)

A comissão era majoritariamente constituída por parlamentares favoráveis à tese do desarmamento como meio eficaz de reduzir a violência, por meio do aumento das restrições de acesso às armas de fogo. A intenção foi evidenciada no pronunciamento do relator, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh:

Os países, senhor presidente José Sarney e colegas da comissão, têm, sobre a questão do porte de arma, dois tipos de base legislativa: uma, aquela que usamos hoje no Brasil, que é o controle e o cadastro, a outra base é a da restrição máxima ao uso, ao porte e ao comércio de armas. Penso que seria uma contribuição importante, no momento em que o país combate o crime organizado, o narcotráfico, essas questões todas, alterar a base e ir pelo caminho que o senador Renan Calheiros está sugerindo, de estabelecer a restrição máxima, aquela máxima que pudermos estabelecer (NT. 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP).

²³ Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

²⁴ Presidente da Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal.

²⁵ Líder do Governo no Senado Federal.

²⁶ Líder do PFL na Câmara dos Deputados.

O senador Renan Calheiros (PMDB-AL), que tinha como suplente na comissão o senador Hélio Costa (PMDB-MG), e era também líder do PMDB no Senado, já havia manifestado a intenção de tornar o projeto o mais rigoroso e proibitivo possível.

Não tenho fórmula perfeita, mas acredito que podemos pensar em duas direções, no sentido de restringir ao máximo o uso e o porte de arma. Para acabar com essa cultura, avançar no rumo de aprovação da restrição que for possível à venda e ao uso, consultando a população, já que esse assunto é polêmico e divide as opiniões (NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP).

O pronunciamento do senador Renan Calheiros introduziu o debate, já na primeira reunião da CMESP, da possibilidade de se recorrer ao referendo, instrumento de soberania popular definido no art. 14 da Constituição Federal, como forma de validar a decisão legislativa que começava a se delinear. O deputado Michel Temer (PMDB-SP), que fora Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, defendeu a proposta.

Dá a possibilidade de o povo se manifestar, sem ônus para o Poder Público, sobre o tema que nos aflige a todos. A qualquer reunião que se vá hoje, quando se começa a discutir a questão das armas, sempre há os que são contra e os que são a favor. Ouvir o povo, nesse particular, seria uma iniciativa muito útil para a democracia brasileira, desde que não se venda ao povo a ideia de que a simples feitura de uma nova lei vai resolver o problema da criminalidade (NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP).

O senador Aloizio Mercadante (PT-SP) e o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA) também ressaltaram a necessidade do referendo.

O debate ajuda esses argumentos a circularem, ajuda a construir uma lógica de que não adianta andar armado para se ter segurança, e [também] o ambiente para justificar a convocação extraordinária, no sentido do trabalho que fizemos neste período (Senador Aloizio Mercadante. NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP).

Há necessidade, como disse o deputado Michel Temer, tão logo se aprove alguma coisa, de que o Governo Federal opere uma campanha de divulgação, para que as pessoas entendam a importância de não ter armas – e talvez o referendo seja uma oportunidade de ajudar nessa comunicação (Deputado José Carlos Aleluia. NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP).

A seletividade na composição da comissão, cuja maioria dos membros declarava o interesse de adotar um marco legal proibicionista para a posse e o porte de armas no país, tinha como ponto de dissonância a presença de cinco deputados federais, com posição contrária à tese de máxima restrição. Dois deles eram membros da CMESP – o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), à época presidente do partido, e o deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP). Os demais deputados – Alberto Fraga (PMDB-DF), Luiz Antônio Fleury (PTB-SP) e Onyx Lorenzoni (PFL-RS) –, mesmo sem integrar a comissão e não tendo direito a voto, foram ativos participantes das três reuniões realizadas pela CMESP. Em seus argumentos, os parlamentares anteciparam parte das controvérsias que o projeto despertaria quando chegasse à Câmara dos Deputados.

Ao cidadão deve ser permitida a posse e o porte de armas como recurso constitucional a que ele tem legítimo direito. Trata-se da defesa do seu patrimônio, da sua vida e da sua família [...] É evidente que a questão que nos assusta e que nos preocupa, da criminalidade e da alta taxa de homicídios que o Brasil tem, não encontra razão no uso legal de armas pela população. (Deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS). NT. 17/7/2003, 3ª reunião da CMESP).

Apoiado em uma interpretação do art. 144 da Constituição Federal, pelo qual “a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas”, o deputado sustentava a ideia da liberdade de escolha e do direito à autodefesa como pilares democráticos que a nova base legal não deveria suprimir.

Na mesma linha argumentativa, o deputado Roberto Jefferson, que se apresentou como um dos relatores do projeto que resultou na lei 9.437/1997 e membro de associações de tiro esportivo, foi voz contrária à ideia do desarmamento.

Fico imaginando, a partir da euforia da aprovação dessa lei, alguém colocar na porta da sua casa um cartaz ‘aderi ao desarmamento, na minha residência não há arma de fogo’. Não dura uma semana essa casa sem ser invadida, sem ser assaltada [...] Não é o porte da arma de fogo que faz o homicídio (NT. 15/7/2003, 2ª reunião da CMESP).

O parlamentar tratou de desconstruir a ideia do desarmamento como estratégia de valorização da vida, e como meio de construção de uma cultura de paz na sociedade. Segundo ele, ele serviria mais aos interesses

econômicos das empresas de segurança privada, que seriam fortalecidos caso o tom restritivo do projeto passasse ao texto final da lei.

Leio os jornais, senhor presidente, e aqui só se fala em *lobby* de arma. Há uma indústria de armas no Brasil, a Taurus, mas há trezentos mil homens de empresas de vigilância – mais que o efetivo das Forças Armadas – e esse foi o maior *lobby* do Ministério da Justiça que enfrentei quando fui relator do outro projeto. Esse é o *lobby* que permeia o Ministério da Justiça, porque é naquele ministério que se obtém autorização para abrir uma empresa de vigilância [...] Esse é o principal *lobby* da arma no Brasil [...] Proibida a venda de arma de fogo para o particular, só quem puder contratar empresa de vigilância vai ter vigilância particular em casa. Então, temos que deixar claras essas informações porque esse *lobby* já vinha lá de trás (Deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ). 17/7/2003. 3ª reunião da CMESP).

As resistências ao projeto seriam enfrentadas no campo político-ideológico e também no campo regimental, uma vez que, segundo o deputado João Paulo Cunha (PT-SP), havia 51 projetos sobre o assunto tramitando na Câmara, alguns em estágio bastante avançado. Essa diversidade e quantidade de proposições requeria esforço dos parlamentares autores ou relatores no processo de sistematização na CMESP, o que seria agravado pelo evidente dissenso provocado pela tese central do projeto. A estratégia adotada para contornar essas dificuldades foram sintetizadas pelo presidente do Senado, José Sarney (PMDB-MA):

Desde que as lideranças estejam engajadas em um projeto dessa natureza, um projeto suprapartidário, de interesse nacional, poderemos lançar um substitutivo que, uma vez aprovado, prejudicaria todos os projetos em andamento nas duas Casas. Penso que essa é uma linha a ser seguida. Queria ouvir o presidente da Câmara a esse respeito. [...] Evidentemente haverá duas resistências – sejamos claros –, sendo a maioria dos fabricantes e comerciantes de armas. Na verdade, esse é o *lobby* que tem atuado na Casa, impedindo avanços mais importantes nesse setor. Por outro lado, também é real que, quanto mais violência existe no país, mais violento se torna o cidadão. Em determinados setores, propaga-se a ideia de que o cidadão deve se armar para se defender. Esse pensamento traduz-se na expressão: 'O bandido tem o direito de andar armado, mas o cidadão não tem esse direito'. Devemos tratar dessas duas questões dentro desse assunto (NT. 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP).

Assim, na segunda reunião da CMESP, realizada em 15/7/2003, o deputado Greenhalgh apresentou a primeira versão do relatório-síntese dos projetos de lei e seus apensados existentes até aquele momento. A minuta contemplava tópicos defendidos pelo senador Renan Calheiros desde 2000,

quando apresentara um substitutivo²⁷ a três projetos em tramitação no Senado que regulavam a comercialização e o uso de armas de fogo. A moratória da venda de armas de fogo e munição até a realização de consulta popular que referendasse ou não a entrada em vigor da nova lei, sustentada por Calheiros, foi contemplada no relatório de Greenhalgh, assim como a proibição da venda de armamentos aos cidadãos comuns, excetuadas algumas categorias profissionais listadas em artigo específico.

A despeito das acusações de inconstitucionalidade e incompatibilidade do texto em relação a outras normas legais, além das alegações de fundo econômico, advindas dos contrários à ideia de máxima restrição, o texto do relator Greenhalgh foi aprovado na terceira reunião da CMESP, realizada em 17/7/2003.

O ponto principal consistia na proibição da venda de armas e munições, condicionada à realização de um referendo previsto para outubro de 2005. Sob inspiração do presidente do Senado, senador José Sarney, que vislumbrara como mote da instalação da CMESP a intenção de construir um verdadeiro *Estatuto do Desarmamento Nacional*, o substitutivo global recebeu essa alcunha em sua aprovação. Faltava definir, então, a partir de qual Casa Legislativa deveria se iniciar a tramitação do projeto, segundo o princípio bicameral. O senador Aloizio Mercadante sustentou a posição vencedora, que previa o Senado como casa iniciadora do processo legislativo.

Havendo ou não acordo, convergência (sobre o projeto de Greenhalgh), a votação se iniciaria pelo Senado, uma vez que esta Casa vinha tratando a segurança pública como prioridade e esse tema foi colocado com ênfase na convocação extraordinária, inclusive em face da mobilização do líder Renan Calheiros (NT. 15/7/2003, 2ª reunião da CMESP).

2.4 A votação no Plenário do Senado

A opção pelo regime de urgência para a tramitação do projeto foi resultado de acordo entre os líderes partidários do Senado. Na primeira sessão de discussão e votação do texto em Plenário, realizada em 23/7/2003, o

²⁷ Espécie de emenda apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, que propõe substituição do texto da proposição principal por outro. Ocorre quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterar, substancial ou formalmente, o conjunto da proposição. Considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. O substitutivo tem preferência na votação sobre o projeto original (RICD, art. 118, inciso 4).

senador César Borges (PFL-BA), designado para apresentar parecer de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, apresentou relatório favorável à aprovação do substitutivo da CMESP.

Por seu turno, o senador Hélio Costa (PMDB-MG), escolhido pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional para proferir parecer de mérito sobre o projeto, também leu relatório favorável à aprovação do substitutivo. Diversos senadores se pronunciaram para elogiar a eficiência do trabalho de sistematização desenvolvido pela CMESP, destacando a importância da consulta popular via referendo como parâmetro da produção legislativa. O senador Mozarildo Cavalcanti (PPS-PR), embora reconhecesse no projeto “um remédio que aliviaria o problema da violência, da insegurança do cidadão no dia-a-dia, no trabalho e em casa” e tivesse “dúvidas se esse remédio seria adequado para o mal que se enfrentava”, via no referendo a possibilidade de reavaliar a efetividade desse remédio, por meio da resposta da sociedade, confirmando ou rejeitando a decisão dos seus representantes eleitos (NT. Ordem do dia da sessão plenária do Senado Federal de 23/7/2003).

A submissão da questão ao escrutínio popular não foi, no entanto, unanimidade no Plenário. O senador Marco Maciel (PFL-PE) encarou a opção pelo referendo como uma renúncia congressual às suas prerrogativas.

Estamos deixando de decidir aquilo que é competência nossa, deixando de legislar, ou seja, de deliberar sobre uma questão que está ao nosso alcance e a respeito da qual o eleitor nos delegou poder [...] Não sei se convém nos demitirmos de decidir essa questão e deixá-la para julgamento popular. Essa é uma tarefa decorrente da representação (NT. Ordem do dia da sessão plenária do Senado Federal de 23/7/2003).

Embora alguns senadores se manifestassem contrários à tese central do projeto e duvidassem do nexos causal entre um maior acesso às armas de fogo e a violência – os senadores José Agripino (PFL-RN), Heloisa Helena (PT-AL) e Tião Viana (PT-AC) proferiram discursos nesse sentido –, o Plenário do Senado aprovou o substitutivo da CMESP, que seria remetido à Câmara dos Deputados para apreciação.

2.5 Aprovação do ED no Senado e envio à Câmara

Em relação à lei 9.437/97, o marco legal em vigor sobre a posse, o porte e o comércio de armas no país, o projeto apresentava as seguintes inovações:

a) definição de competência exclusiva à Polícia Federal para expedir as autorizações para a posse de arma de fogo e de munições;

b) exigência de novos requisitos do interessado na aquisição e na posse de arma (apresentação de certidões de antecedentes criminais e de não estar respondendo a inquérito policial por infração penal);

c) proibição do porte de arma de fogo por pessoas físicas, ressalvados os integrantes de órgãos e empresas expressamente especificadas²⁸;

d) aumento dos valores das taxas correspondentes à expedição de autorizações para a posse e porte de arma de fogo;

e) tipificação penal das condutas relacionadas com armas de fogo e agravamento das penas correspondentes às já previstas na legislação em vigor;

f) aumento para vinte e cinco anos a idade mínima das pessoas físicas legalmente autorizadas a adquirir armas de fogo;

g) previsão de pesadas multas a empresas que promovessem indevidamente o transporte e a publicidade de armas de fogo;

h) proibição da comercialização de armas de fogo, condicionada à aprovação da medida em referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

²⁸ Integrantes das Forças Armadas e dos órgãos listados no art. 144 da CF (Polícia federal, Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros militares), guardas municipais das capitais dos Estados e dos municípios com mais de 500.000 habitantes; integrantes das guardas municipais dos municípios com mais de 250.000 e menos de 500.000 habitantes, quando em serviço; integrantes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência; empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas; integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal; VIII; integrantes das guardas penitenciárias, quando em serviço; integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

A tramitação do ED na Câmara dos Deputados seria marcada por uma discordância significativamente superior em relação à tese central do projeto, em comparação com a ocorrida na Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP) e no Plenário do Senado Federal.

No Senado, a correlação de forças responsável por imprimir ao Estatuto um caráter suprapartidário e de interesse nacional se traduzira em uma espécie de pacto de intenções que contou com o envolvimento especial dos presidentes das duas Casas, indo também ao encontro das expectativas do Poder Executivo, que tinha na figura do ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, um interlocutor interessado em fazer prosperar a ideia do desarmamento.

Algumas variáveis ajudaram a explicar o êxito do projeto até chegar à Câmara: a seletividade na composição da CMESP, constituída por líderes partidários e parlamentares destacados no tema da segurança pública na Câmara e no Senado, a inserção do assunto na pauta da convocação extraordinária do Congresso Nacional e a opção por colocar o Senado como casa iniciadora do processo legislativo, decisão diretamente influenciada pela antecipação do cenário de grandes divergências que o projeto enfrentaria na casa revisora.

O projeto chegou à Câmara dos Deputados no dia 24 de julho de 2003, data do envio pelo Senado do PLS 292/1999, que passou a tramitar na forma do PL 1555/2003. Esperava-se que a definição pelo regime de urgência, que marcara a tramitação da matéria desde a CMESP, tivesse continuidade também na Câmara, como resultado do cumprimento do acordo entre os líderes partidários firmado naquela ocasião. Tendo em vista o objetivo de privilegiar a discussão e a votação nas comissões, o presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), determinou a tramitação em regime de de prioridade²⁹. Assim, o ED foi enviado à Comissão de Segurança Pública e

²⁹ Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência. (RICD, art. 158). As comissões têm o prazo de dez sessões para examinar e decidir sobre matérias sob esse regime de tramitação (art. 52, § 2). Já as proposições em regime de urgência devem ser deliberadas em cinco sessões (art. 52, § 1). Além das situações previstas no art. 151, II, a prioridade pode ser requerida pela Mesa, por Comissão que houver apreciado a proposição, pelo autor da proposição e apoiado por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número.

Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO) e, em seguida, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)³⁰.

2.6 Discussão e votação na CSPCCO

No dia 16 de setembro de 2003, vencido o prazo regimental de dez sessões para deliberação da matéria, a CSPCCO começou a discutir o parecer da deputada Laura Carneiro (PFL-RJ), designada relatora do projeto. Na leitura do seu voto, a deputada apresentou substitutivo pela aprovação do projeto oriundo do Senado. A Comissão se reuniu por duas sessões, nos dias 16 e 17 de setembro de 2003, para discutir o Estatuto do Desarmamento e sobre ele emitir parecer de mérito, ou seja, examinar a conveniência e a oportunidade da aprovação das medidas propostas. O relatório foi aprovado por 29 votos a 2, graças a acordos firmados entre as lideranças partidárias e os integrantes da comissão, que alteraram pontos da proposta apresentada pela relatora.

O texto estava alinhado à tese central do PL, ao considerar “o crescimento da quantidade de armas de fogo em poder da população como fator de agravamento e potencialização da violência e da criminalidade no país”. Ao valorizar o mérito da proposição, a relatora ressaltou a “inadequação e prematura obsolescência da lei 9.437/97 como instrumento capaz de contribuir com eficácia para a redução dos índices de violência” e descartou a ideia do armamento da população civil como “medida eficaz para inibir a ação criminosa, pois considerava ser este um dever do Poder Público”.

A deputada assentia, em linhas gerais, com o texto aprovado pelo Senado, mas propunha modificações com a alegada intenção de aprimorar o projeto, apoiada em uma tentativa de construir consenso em torno dos argumentos divergentes. Entre as principais mudanças submetidas ao plenário da comissão, estavam a diminuição da idade mínima para a compra de armas de fogo, de 25 para 21 anos, a extensão do porte de arma aos motoristas de veículos com carga superior a 10 toneladas, e a inclusão, como critério demonstrativo da efetiva necessidade do porte, do risco incomum para o

³⁰ Na época, o nome do colegiado era Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR).

requerente e sua família, decorrente de atividade profissional ou da localização da residência ou domicílio.

Finalizada a leitura, o presidente da comissão, deputado Moroni Torgan (PFL-CE), declarou iniciada a discussão do parecer, mediante inscrição dos oradores para pronunciamentos contrários e favoráveis. Procurando valorizar a qualificação técnica do colegiado, o presidente destacou a diversidade dos membros da Comissão, que incluíam “juiz, delegado, promotor, oficial, praça, policial, membro das Forças Armadas, advogado, professor, sem falar de diversos juristas” (NT. 16/9/2003. Sessão da CSPCCO).

Na reunião do dia 17/9, a comissão apreciou 21 destaques para votação em separado³¹, pontos sobre os quais não houve acordo e que foram votados separadamente. Ao final da sessão, os deputados da CSPCCO rejeitaram a previsão de referendo em 2005, assim como o dispositivo que tornava crime inafiançável o porte ilegal de armas. Pelas mudanças, o crime de tráfico de armas passaria a ter pena de oito anos e não mais de dois anos.

2.7 Discussão e votação na CCJC

A discussão e a votação do texto na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC) ocorreram nos dias 21 e 22 de outubro, durante as quais se discutiu a constitucionalidade e a juridicidade da matéria, e também o mérito do ED, por se tratar de matéria envolvendo Direito Penal.

Foi aprovado o substitutivo do relator, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), no dia 22 de outubro, com 49 votos a favor e 8 contra, após duas intensas sessões de debates em que 29 deputados se pronunciaram para discutir a matéria. Mais uma vez, a aprovação do texto foi resultado de acordo com os líderes partidários, numa negociação em que atuaram diretamente o presidente da Câmara, João Paulo Cunha, e o ministro da Casa Civil, José Dirceu.

³¹ Recurso pelo qual pode ser votada em separado parte da proposição submetida ao exame da Câmara dos Deputados. Retira parte da proposição a ser votada, a qual deve ir a votos posteriormente, e só volta a integrar o texto principal se for aprovada nesta votação em separado (RICD, Art. 161 e 162).

Aprovado o texto principal, ainda faltavam ser votados oito destaques, entre os quais dois que pretendiam suprimir o instituto do referendo. Com a rejeição do destaque que eliminava o referendo, por 33 votos a favor e 21 contra, o texto do relator, com previsão de consulta popular *sine die*, foi encaminhado ao Plenário da Casa, onde passou a tramitar em regime de urgência.

2.8 A decisão do Plenário da Câmara

A discussão foi iniciada naquela noite e prosseguiu no dia seguinte (23/10), quando se pronunciaram nove deputados – quatro favoravelmente à tese central³² e cinco contrariamente ao mérito do projeto³³. A discussão foi entremeada por questões de ordem³⁴ que cobravam do presidente da Câmara posição sobre dois requerimentos apresentados na véspera pelos deputados José Roberto Arruda (PFL-DF) e Celso Russomano (PP-SP), que pretendiam a apensação do PL 1555/2003 a outros que tratavam da mesma matéria na Câmara³⁵. Ambos foram rejeitados por Cunha.

A relatora na CSPCCO, deputada Laura Carneiro, e o relator na CCJC, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, leram pareceres pelas respectivas comissões sobre as quarenta emendas de Plenário apresentadas ao projeto, entre as quais a de nº 19, apresentada pelo PSDB e pelo PFL, com o objetivo de retirar do texto o referendo, e a de nº 20, uma emenda substitutiva global de Plenário que propunha a apensação do ED a outros projetos em tramitação na Casa.

³² Deputados Edson Duarte (PV-BA), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), João Campos (PSDB-GO) e Nilson Mourão (PT-AC).

³³ Deputados Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), Luis Carlos Heinze (PP-RS), Onyx Lorenzoni (PFL-RS), Cabo Júlio (PSC-MG) e Jair Bolsonaro (PTB-RJ).

³⁴ Solicitação de esclarecimento a respeito da forma de condução dos trabalhos legislativos em caso de dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno na sua prática exclusiva ou relacionada com Constituição (RICD, art. 95).

³⁵ O requerimento visava apensar o projeto aos seguintes PLs da Câmara: 2787/97 e 1911/03. O deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS) também apresentara requerimento propondo a apensação do projeto do Estatuto ao PL 2787/97, por “tratarem ambos de matérias análogas”. O pedido foi indeferido pelo Vice-Presidente, deputado Inocêncio Oliveira, que presidia a sessão plenária, com base no art. 142 do Regimento Interno da Câmara e pelo fato de o Estatuto estar “tramitando em regime de urgência urgentíssima”.

A emenda, embora apresentada e defendida por deputados favoráveis ao texto em discussão – os deputados José Roberto Arruda (PFL-DF) e Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) –, servia à estratégia de estimular o tensionamento entre as Casas do Congresso e de alterar a tramitação legislativa que conferia à Câmara a condição de casa revisora, sem possibilidade de dar a última palavra sobre o projeto. Os relatores emitiram parecer favorável a 21 emendas. Todos os destaques foram rejeitados, exceto um, que suprimiu a expressão “sob pena de responsabilidade” do artigo sobre a obrigação de as empresas de transporte impedirem o embarque de passageiros armados.

As disputas se acirraram com a apresentação pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) de um requerimento de adiamento da votação, com a alegada intenção de se contrapor ao “desprestígio” do Senado Federal em relação à Câmara dos Deputados. Contribuiu para aumentar as discordâncias a apresentação da emenda nº 6 pelo deputado José Borba (PMDB-PR), que propunha a proibição da venda de armas, durante seis meses, a empresas de segurança privada. Logo depois, a emenda foi retirada pelo líder do partido, deputado Eunício Oliveira (PMDB-CE).

Alcançado o quórum de 272 deputados para o início da votação – o quórum mínimo era de 257 parlamentares em Plenário – e rejeitado um novo requerimento do deputado Arnaldo Faria de Sá para adiá-la, passou-se à votação do substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJC), que foi aprovado³⁶ em votação simbólica, ressalvados os destaques, que, no teor, rerepresentavam emendas que haviam sido rejeitadas por recomendação dos relatores. O principal deles, cujo foco era a retirada do referendo para que a proibição do comércio de armas coincidissem com a entrada em vigor do ED, foi rejeitado em votação simbólica. Assim, no texto aprovado pela Câmara, prevalecia a previsão do referendo, sem data para sua realização, de acordo com o relatório aprovado na CCJC. Em seu discurso, o presidente João Paulo Cunha agradeceu a contribuição dos deputados, mesmo daqueles contrários ao texto aprovado, pelo empenho em sustentar as ideias em que acreditavam:

³⁶ O substitutivo recebeu votos contrários dos deputados Edna Macedo (PTB-SP), Kelly Moraes (PTB-RS), Luis Carlos Heinze (PP-RS), Pastor Reinaldo (PTB-RS), Cabo Júlio (PSC-MG), Enéas (PRONA-SP) e Alberto Fraga (PFL-DF).

Nesta Casa não há bancada da bala, mesmo aqueles que estavam em posição divergente defendiam um ponto de vista. (Palmas.) Nesta Casa há espaço para todos os pontos de vista. Cada um defende e apresenta suas ideias. Vale deixar registrado que, ao final, prevalece a vontade da maioria. Se determinado deputado tinha posição diferente da maioria, não era por estar necessariamente vinculado a qualquer bancada, por entendimento ou visão econômica, mas por crença, por acreditar que havia outra saída para a sociedade brasileira (NT. Sessão plenária de discussão e votação, 23/10/2003).

2.9 A contribuição da Câmara ao projeto

O texto aprovado na Câmara manteve a maioria das medidas aprovadas no Senado, tais como: a idade mínima de 25 anos para a compra de armas, mediante apresentação de bons antecedentes criminais e comprovação de aptidão física e psicológica para o manuseio; a federalização da autorização para portar arma, a ser expedida pela Polícia Federal, e a concessão de registro de armas de uso restrito pelo Comando do Exército (de uso de atiradores, caçadores, colecionadores, integrantes da Polícia Federal, magistrados e membros do Ministério Público), e a fixação de penas variáveis³⁷ para diversos crimes.

Uma das mudanças introduzidas pela Câmara no texto do ED foi a inclusão de novas categorias habilitadas ao porte funcional de arma, tais como: integrantes das guardas municipais dos municípios com menos de quinhentos mil habitantes³⁸; agentes de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; agentes e guardas prisionais do quadro efetivo³⁹, membros da escolta de presos e guardas portuárias; agentes operacionais de órgãos públicos que tenham competência de polícia própria⁴⁰, de proteção à infância e juventude, de fiscalização ambiental, trabalhista e tributária. Ficou permitido também aos residentes de áreas rurais que comprovassem depender do uso de arma de fogo para subsistência alimentar o porte na categoria “caçador”.

³⁷ a) Posse irregular de arma de fogo de uso permitido - detenção de um a três anos e multa; b) Omissão de cautela - detenção de um a dois anos e multa; c) Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido - reclusão de dois a quatro anos e multa; d) Disparo de arma de fogo - reclusão de dois a quatro anos e multa; e) Posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito - reclusão de três a seis anos e multa; f) Tráfico internacional de arma de fogo - reclusão de quatro a dez anos e multa.

³⁸ A proposta oriunda do Senado previa autorização do porte de arma aos integrantes das guardas municipais das cidades com mais 250.000 e menos de 500.000 habitantes. A autorização para que guardas municipais das capitais de Estados e dos municípios com mais de 500.000 pessoas portassem armas foi preservada pela Câmara.

³⁹ O texto do Senado incluía somente os integrantes das guardas penitenciárias, quando em serviço.

⁴⁰ As Polícias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se incluem nesta categoria.

Nos requisitos para a concessão do porte pela Polícia Federal, comprovada a efetiva necessidade, em razão do exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à integridade física, foi inserida a previsão de perda automática no caso de o portador da arma ser “abordado ou detido em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas”.

O referendo para tornar eficaz a proibição da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional foi mantido no texto do projeto, mas sem data para ocorrer.

2.10 Reexame do ED no Senado e aprovação final

O substitutivo da Câmara foi, então, enviado ao Senado para análise dos trechos modificados. No dia 11 de novembro de 2003 o presidente José Sarney recebeu representantes de 56 entidades atuantes no combate à violência e a favor do ED, e sinalizou estar disposto a solicitar urgência para deliberação da matéria em Plenário, se necessário. “Para pedirmos urgência, é fundamental que tenhamos um acordo de mérito. Como não há ainda esse acordo e há tempo suficiente para a matéria ser votada, não vemos nenhuma razão para pedir urgência. As lideranças querem ajudar, o presidente da Casa quer ajudar. As expectativas são as melhores possíveis”. Presente ao encontro, o senador Renan Calheiros se disse otimista ao sair da reunião (*Sarney recebe manifesto contra desarmamento*, Senado Notícias, 11/11/2003).

Após adiamento da votação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, devido a um pedido de vistas coletivo, o substitutivo do relator César Borges foi votado no dia 3 de dezembro. Desde a chegada do projeto ao Senado, o relator procurou entender-se com o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh para “saber exatamente o que foi negociado por Greenhalgh para aprovar o Estatuto na Câmara”. Borges criticou, por exemplo, a extensão do porte de armas a categorias novas, não previstas no projeto do Senado, como fiscais do Ministério do Trabalho e comissário de menores

(Estatuto do Desarmamento: Borges e Renan discutem forma de apressar tramitação, Senado Notícias, 3/11/2003).

Durante a leitura do seu relatório, apesar de valorizar mudanças feitas pela Câmara – “procuramos também aproveitar o máximo do trabalho da Câmara naquilo que foi enriquecedor para o projeto” – o senador informou a necessidade de restaurar alguns aspectos – “em alguns pontos, tivemos que retornar o trecho original do Senado Federal. Mas o importante é que está mantido na sua essencialidade esse projeto” (NT. 3/12/2003. Sessão de discussão e votação na CCJ). O relator aludia à reintrodução da data do referendo para outubro de 2005. O Plenário da CCJ aprovou o parecer por unanimidade e também o requerimento de urgência para a matéria.

No Plenário do Senado, o ED foi apreciado na sessão de 9 de dezembro. Em seu pronunciamento, o senador César Borges reafirmou as qualidades do substitutivo da Câmara dos Deputados, razão pela qual manifestou-se pela aprovação integral dos 21 artigos modificados ou inseridos pela casa revisora. Sob o ponto de vista da técnica legislativa, procurou esclarecer os limites de intervenção no texto:

nesta fase avançada do processo legislativo, é vedado ao Senado Federal introduzir modificações de conteúdo, podendo apenas rejeitar ou aprovar o substitutivo da Câmara dos Deputados, ou ainda conjugar partes dele com o texto originalmente aprovado (NT. 9/12/2003. Sessão de discussão e votação no Plenário do Senado).

Ao justificar a reinserção da data de realização do referendo, destacou que “a data de outubro de 2005 representava um “compromisso solene do Congresso Nacional, afastando qualquer sentimento de desconfiança ou incerteza”. Segundo o relator, o intervalo de dois anos permitiria uma “avaliação razoável dos primeiros resultados da lei, além de possibilitar amplo debate, reflexão e amadurecimento de todas as consequências da medida”.

O Estatuto foi discutido naquele dia por 27 senadores, em sua maioria favoráveis à aprovação do ED. De modo dissonante em relação aos demais discursos, os senadores Juvêncio da Fonseca (PDT-MS) e Gerson Camata (sem partido-ES) se pronunciaram contrariamente à tese central do projeto. Este último senador, que fora autor do PL 292/99, projeto-base ao qual se

agregaram todas as proposições que resultaram no texto em discussão, reacendeu a disputa entre as Casas do Congresso sobre teor da nova lei:

Este é um trabalho mais do Senado – se olharmos o Congresso como um todo – do que da Câmara dos Deputados [...] Quando ele foi enviado para a Câmara Federal, o que se observou lá é que se formou, como a imprensa chamou, a “bancada da bala”, que colocou óbices e obstáculos à tramitação. O projeto que retornou ao Senado, infelizmente, veio desfigurado. Mas felizmente o senador César Borges conseguiu, em seu parecer, contornar esses óbices que foram colocados e passar pelas pedras que foram postas no seu caminho (NT. 9/12/2003. Sessão de discussão e votação no Plenário do Senado).

A requerimento do relator, o Plenário aprovou a votação global do substitutivo, das emendas e dos destaques ao projeto. O Estatuto, assim, foi aprovado pelo Senado Federal⁴¹ e enviado para sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que o aprovou sem vetos na forma da lei 10.826/03 no dia 22 de dezembro de 2003. Os dispositivos do ED foram regulamentados no ano seguinte pelo decreto 5.123/2004.

Por falta de consenso, parte do texto aprovado ficou condicionada a uma consulta popular, por meio de referendo, sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições em todo o território nacional. Esse episódio será tratado em capítulo posterior.

2.11 Estratégias discursivas – análise do debate parlamentar nas comissões da Câmara dos Deputados

Passaremos, então, a extrair dos pronunciamentos parlamentares alguns argumentos considerados representativos da diversidade de opiniões apresentadas sobre o Estatuto do Desarmamento, notadamente durante a discussão dos pareceres nas comissões da Câmara.

As notas taquigráficas das sessões de discussão e votação do projeto permitiram detectar “registros de eventos, valores, regras, normas e traços do conflito argumentativo” que apontam a construção de “cosmovisões, valores,

⁴¹ Com a aprovação, o senador Renan Calheiros apresentou o projeto de decreto legislativo 950/2003, autorizando a realização do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição no país no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. O projeto foi aprovado no Plenário do Senado em 5 de maio de 2004, na forma do PDS 950/03 e, seis dias depois, remetido à Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado em julho de 2005.

atitudes e opiniões, preconceitos e estereótipos e compará-los entre as comunidades discursivas” (Bauer; Gaskell, 2013, p. 192).

Feitas essas devidas considerações, optei por listar os argumentos de acordo com o conteúdo manifesto, e não segundo a ordem cronológica do seu proferimento. No preâmbulo de cada bloco, as linhas mestras de argumentação foram destacadas sem indicação de autoria, uma vez que embutem ideias que ressoaram e foram desenvolvidas em outros pronunciamentos.

2.11.1 A tese central – “Mais armas, mais mortes por motivos banais”

Vamos, então, à apresentação dos discursos analisados, dispostos primeiramente de acordo com os argumentos que avaliam o mérito da proposição. Para essa tese central, os argumentos são os seguintes:

“É falsa a premissa de que cidadão armado é cidadão seguro”.

“O Estatuto visa impedir os homicídios de caráter passional, pessoal, que ocorrem, muitas vezes, por motivos fúteis. Se as armas não estivessem acessíveis a essas pessoas, muitos desses crimes teriam sido evitados, muitas vidas seriam preservadas”.

“O Estatuto é uma terapia de emergência para a segurança pública no Brasil”.

“Armar o cidadão de bem abastece o comércio ilegal de armas”.

“A síntese dessa proposição é acabar com o porte, colocando-o como exceção, mas não proíbe arma em casa, desde que atendidas tais e tais situações. Essa é a síntese do projeto, e o povo não está entendendo”.

Os pronunciamentos que reproduzem esses argumentos expõem a sustentação do núcleo central do projeto – a constatação, amparada em pesquisas, de que o acesso facilitado às armas de fogo contribui para aumentar os índices de morte no Brasil. Com a nova lei, reconhecida pelos defensores apenas como parte da solução do problema, o Poder Público estava sendo chamado a exercer um controle mais efetivo, com foco no cidadão comum e não no contexto amplo do comércio ilegal de armas.

Acreditava-se que, ao limitar as circunstâncias do porte individual de armas, sua circulação reduzida diminuiria as chances de esses artefatos migrarem para o mercado ilegal, fomentando uma cadeia de violência que tem

na arma um importante instrumento de letalidade. Por outro lado, as múltiplas variáveis do crime e da violência só poderiam ser atacadas com políticas de segurança que enfrentassem seus outros agenciamentos, daí a afirmação de que a “solução para a violência não é legislativa”.

Veja-se, por exemplo, o pronunciamento do deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ):

Em 80% dos casos esses crimes são praticados com o uso de armas de fogo. Dirão aqueles que enfrentam e combatem essa proposta de desarmamento que a maioria das armas utilizadas nessas ações criminosas são obtidas de forma ilícita. Não se pode negar, evidentemente, que isso acontece. Entretanto, a aquisição, em regra, em sua maioria maciça, tem uma origem legal [...] Ao contrário do que se propala e se sustenta, mais de 80% dessas armas apreendidas são de origem nacional, não produto de algum tipo de ingresso ilegal em nosso País [...] Esse projeto não é a solução para a violência. A solução para a violência não é legislativa. Mas o projeto do Estatuto do Desarmamento tem uma simbologia especial, inquestionavelmente [...] (Fazer com que) A vida do ser humano passe a ser efetivamente o bem mais precioso (NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003).

Segundo Cerqueira (2014) a motivação dos fenômenos criminais varia enormemente. Embora, no plano individual, desordens psíquicas e biológicas possam contribuir para os homicídios,

conflitos interpessoais e o uso da violência letal podem ser largamente influenciados pela presença de fatores criminógenos como armas e drogas psicotrópicas. Condicionando as ações dos indivíduos, há os elementos estruturais de ordem social, econômica e demográfica, como renda, desigualdade socioeconômica, adensamento populacional e estrutura etária. Por fim, há a ação coercitiva do Estado para prevenir e reprimir o crime, por meio do sistema de justiça criminal (Cerqueira, 2014, p.24).

Assim, a julgar verdadeiro o nexos causal entre a maior tolerância no acesso às armas e o aumento da criminalidade, o espírito legislativo do Estatuto do Desarmamento se filia ao pensamento de autores como Duggan (2001), Sherman, Shaw e Rogan (1995), Stolzenberg e D’Alessio (2000) e Ludwig (1998). De forma geral, eles postulam que o indivíduo com uma arma se sente encorajado a responder violentamente a conflitos interpessoais, sem perceber que tal atitude aumenta contra ele a possibilidade de investidas criminosas com o intuito de apropriação da arma de fogo que, inicialmente, teve origem regular. O entendimento restritivo pode ser resumido na sentença

“mais armas, mais crimes”. A seguir, um discurso que reforça essa linha de argumentação, do deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP):

O que temos no projeto é a válvula de escape que vai permitir que a comercialização contribua para que se continue a verificar aquele que é um dos maiores problemas do controle das armas de fogo: o trânsito gradual delas de uma situação de legalidade para uma situação de ilegalidade. Armas que venham ao mundo, se posso dizer assim, cobertas pela legalidade, registradas, adquiridas por pessoas que tenham porte, que cumprem os requisitos previstos pela lei; e depois, por meio da comercialização, da transferência de propriedade, do furto, acabem na ilegalidade, contribuindo, assim, para o aumento da violência em nosso País ((NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

A visão contrária à tese central do projeto, por sua vez, se apoiava na ideia de que a disseminação de armas entre a população faria diminuir a taxa de crimes, devido ao temor inspirado no criminoso de uma possível reação armada da vítima. A corrente “mais armas, menos crimes” sustentava que o direito ao uso defensivo da arma de fogo não poderia ser impedido, sob pena de violação do art. 144 da Constituição Federal (“a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”). A resposta das potenciais vítimas na defesa de suas vidas e de seu patrimônio teria, assim, o efeito de desestimular a conduta desviante no agente criminoso, pelo aumento dos custos esperados com a sua ação. A tese do legítimo direito à autodefesa tem amparo em autores como Bronars e Lott (1998), Lott e Mustard (1997), Kleck (1997) e Bartley e Cohen (1998). Vejamos alguns discursos representativos dessa corrente. Os argumentos-chave dessa visão oposta são os seguintes:

“Desarmar o cidadão é armar o bandido”.

“O problema da violência é de outra ordem. Este projeto não desarma aqueles que realmente devem ser desarmados: os delinquentes”.

“Quem vai defender minha família, quem vai defender minha propriedade?”

“A podridão moral toma conta de uma criatura que se vê sem o direito de lutar em defesa dos seus. E quem quer tomar-lhe esse direito? A Câmara dos Deputados e o Senado!”

“O que incomoda a sociedade é a macrocriminalidade e aí as armas legais têm pouca ou insignificante repercussão”.

Veja-se, por exemplo, este pronunciamento do deputado João Campos (PSDB-GO):

Dão-se exemplos para convencer que o cidadão de bem, vítima de roubo, vai reagir e vai ser vítima, portanto, de homicídio, quando poderia, quem sabe, ser vítima de roubo. Na verdade, esse tipo de criminalidade, embora pertinente e relevante, não incomoda a sociedade brasileira. O que a incomoda não é o crime eventual, mas o crime praticado por bandidos. Esse projeto carece de aperfeiçoamento, mas é equilibrado. Apesar desse quadro todo, o Estado brasileiro não pode dar ao bandido a certeza de que o cidadão de bem, o pai de família, não tenha nenhuma capacidade de reação. Proibir que eu disponha de um bem meu, particular, que adquirei licitamente, não me parece sensato, razoável. Que o Estado brasileiro faça como já faz, o controle dessa comercialização, com muito critério, com muito rigor (NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003).

Ou este, do deputado Luiz Antonio Fleury (PTB-SP), ex-oficial da Polícia Militar, ex-governador de São Paulo e ex-secretário de segurança pública do Estado, que ordenou a execução de 111 detentos no presídio do Carandiru, em 1992:

Se afastarmos a possibilidade de se ter uma arma em casa, se afastarmos a possibilidade absoluta de se ter porte de arma, o que vai acontecer é que o meliante, que não vai devolver suas armas, terá certeza de que não vai encontrar nenhuma resistência. E se nós temos vários casos em que a resistência levou à morte quem resistiu, eu poderia citar casos, até inúmeros, em que a resistência impediu que o crime fosse praticado contra o inocente (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Um dos aspectos que mais provocaram resistências ao texto do ED foi o endurecimento das restrições ao porte de armas. Ao longo do debate, alguns parlamentares destacaram as inovações do projeto em relação à lei 9.437/97, procurando estabelecer a diferença entre as novas regras formuladas para a *posse* e o *porte* de arma de fogo, que poderiam não estar sendo esclarecidas adequadamente para a população em geral.

Com o Estatuto, incluíam-se novos requisitos para a aquisição de armas de fogo, que, uma vez cumpridos, possibilitavam a emissão do certificado de registro pela Polícia Federal, precedida por uma **autorização de compra da arma** pelo SINARM. O Certificado de Registro de Arma de Fogo, com validade em todo o território nacional, autorizava o proprietário a manter a arma exclusivamente no interior da residência ou no domicílio de que fosse o titular ou responsável legal. Nessas condições se daria a **posse** da arma.

Já o **porte**, que implicava ao possuidor o direito de circular com a arma de fogo, ficava proibido ao cidadão comum. Apenas os membros de determinadas categorias poderiam exercer o direito ao porte funcional, exceção decorrente da prerrogativa profissional desempenhada, e, ainda assim, com algumas restrições. Afirma Rolim (2005), que, com o ED, o Brasil passou a adotar uma política restritiva quanto à posse de armas e proibicionista quanto ao porte. Segundo o autor,

No mundo há, a rigor, dois sistemas de controle de armas: o discricionário (*may issue licencing*), pelo qual se estabelece quais são as pessoas que poderão usar armas, e o sistema não-discricionário (*shall issue*), pelo qual se parte do princípio de que há um direito à posse e/ou porte de armas, o que obrigaria as autoridades a emitir licenças para todas as pessoas que não estejam legalmente impedidas. Esta última política vem sendo defendida pela *National Rifle Association* (NRA) desde 1985 nos EUA, e é adotada por vários Estados naquele país (idem, p. 23).

Outro ponto de ruptura do Estatuto em relação à legislação anterior, a federalização da concessão do **registro** da arma de fogo, que passaria à responsabilidade exclusiva da Polícia Federal, foi atacado por supostamente retirar a competência dos órgãos estaduais de segurança pública. Vejamos alguns discursos a esse respeito, como o do deputado Inaldo Leitão (PMDB-PB):

Discordamos, em primeiro lugar, da cassação que a proposição promove na competência das instituições estaduais em sua autoridade, a respeito do registro e do porte de arma no âmbito de seus respectivos territórios. Consideramos a medida uma intromissão ilegítima na autonomia das Secretarias de Segurança Pública dos Estados federados, com reflexos perniciosos que se estendem a aspectos de natureza administrativa local, tais como a perda da arrecadação, decorrente da cobrança de taxas autorizadas pela legislação vigente, e a exclusão desses órgãos do conhecimento imediato dos cadastros referentes à posse e ao porte de arma dentro de seus próprios Estados (NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003).

Vejamos também o discurso do deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS):

Porte de arma federalizado, o que isso vai causar? Sabe por que a arma tem autorização da Polícia? Porque o policial de São Luiz Gonzaga, município distante do Rio Grande do Sul, quando vai conceder o porte de arma, sabe quem é quem. O cidadão vai pedir o porte de arma ao delegado e o delegado vai dizer o seguinte: 'Ah, mas o senhor brigou no bar no último mês, o senhor não é habilitado para ter porte de arma'. A autoridade conhece as pessoas que pedem porte de arma. Agora, estão federalizando o porte de arma, e o relator

entendeu dizer que a União poderá e não "deverá" fazer convênios com os Estados (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Em sua fala, o deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS) faz referência à possibilidade incluída no texto pelo relator, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, de o Ministério da Justiça estabelecer convênios com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, a fim de minimizar a falta de estrutura da Polícia Federal para concentrar toda a concessão dos registros de arma no país. Essa foi uma das estratégias empregadas para contornar as resistências ao projeto, uma vez que a federalização tinha por objetivo unificar a política de concessão da posse, numa tentativa de diminuir as chances de favorecimento e politização de prerrogativas por parte dos órgãos estaduais. A proximidade entre o requerente e a autoridade local, vista como salutar pelo deputado gaúcho, era entendida como autonomia indesejável no entender do legislador reformista.

2.11.2 “Armas não matam; pessoas matam”

Para embasar os argumentos em torno da desnecessidade do ED, ou de uma possível mudança no escopo de sua intervenção para outras searas da segurança pública, alguns deputados, mesmo reconhecendo a obviedade de formulações tautológicas como “as armas não matam; são as pessoas que matam”, recorreram a afirmações dessa natureza para desacreditar o mérito do projeto de lei. Veja-se, por exemplo, o discurso da deputada Edna Macedo (PTB-SP):

Num dos crimes mais hediondos, o estupro, os bandidos praticamente só utilizam armas brancas! E, no entanto, ninguém fala na proibição de facas, facões, etc [...] É verdade que um grande e expressivo número das armas utilizadas por bandidos teve origem legal, mas também é fato que quase a sua totalidade foi desviada, furtada ou roubada das Forças Armadas, polícias e firmas de segurança. [...]

Em passado não muito distante, uma miríade de firmas de segurança faliu e praticamente distribuiu milhares e milhares de armas de uso permitido entre seus empregados, para evitar demandas trabalhistas. E elas estão aí, fomentando o comércio ilegal. São elas que os meliantes usam.

Os veículos automotores no Brasil matam, mutilam, aleijam, ferem, e ferem mais que as armas de fogo, e ninguém pensa em proibir sua venda, o que seria uma tremenda bobagem.

O cumprimento das leis depende, em primeiro lugar, da capacidade de fiscalização por parte das autoridades e, em segundo lugar, da

adesão das pessoas por ela provocadas modificarem seu comportamento. Pergunta-se: é possível esperar que delinquentes ajam dessa forma? (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Para Rolim (2005), o apelo a esse recurso demagógico ocorre mesmo no discurso de pessoas que oferecem argumentos legítimos. Assim, frases como “Muitos morrem em acidentes de trânsito, mas ninguém pensa em banheiros” ou “Caminhar é benéfico à saúde, mas ninguém propõe o fim de elevadores e escadas rolantes como forma de prevenir doenças cardíacas” atuam no sentido de desviar o foco de uma discussão racional.

Em se tratando de armas de fogo, artefatos criados com a finalidade de matar, é inegável que produzirão o resultado *morte* em número incomparavelmente superior em relação a outros mecanismos, já que “a letalidade das armas de fogo é tão alta que elas matam mais do que ferem, enquanto as armas brancas ferem mais do que matam” (idem, p. 69-70). Outros parlamentares procuraram refutar essas ideias.

Contra aqueles discursos expostos acima, apresentam-se na análise os seguintes argumentos-chave:

“A arma de fogo muda a natureza do conflito e determina seu desfecho trágico”.

“Não estamos tratando do crime organizado, estamos tratando dos casos que existem no Brasil de que, naquele momento de embriaguez, naquele momento de emoção, de paixão, alguém tem uma arma na mão e faz uma vítima”.

Segundo o deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP):

A arma de fogo não é um fetiche, que sua supressão não vai fazer diminuir a violência, desaparecer a criminalidade, mas ela é um veículo da violência. E, na medida em que restringimos sua circulação, esse veículo, esse instrumento estará menos disponível para ser utilizado, por exemplo, num conflito interpessoal, aliás, ocasião em que ocorre a maioria dos homicídios. A pessoa vai brigar com soco, com pontapé, mas não vai dar tiro.

Compartilho da ideia de que um cidadão que reage a um assalto com arma de fogo é um defunto. Compartilho da ideia de que os acidentes domésticos, os suicídios, as explosões passionais podem ocorrer com mais frequência se houver disponibilidade de arma de fogo em casa; e de que a possibilidade de um cidadão morrer, dentro da sua casa, armado, ao reagir a um assalto, é muito maior do que se ele não estivesse armado. São estatísticas absolutamente incontestáveis (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

2.11.3 A negação do *lobby* armamentista

Ao longo dos debates, a posição unânime dos deputados contrários ao desarmamento de negar vínculos com a indústria bélica, rechaçando o rótulo de integrantes da *bancada da bala*, serviu também como canal de expressão de alinhamentos políticos. Assim, houve quem ostentasse, pela afirmação ou pela negação, a condição de porta-voz ou lobista de diversos atores sociais, como se vê a seguir: o cidadão indefeso que precisa garantir autoproteção, a postura de independência em relação ao Governo, e as mães que perderam filhos em decorrência do acesso fácil às armas de fogo.

Este pronunciamento do deputado Alberto Fraga (PFL-DF) é ilustrativo:

Não sou lobista de armas. Se sou lobista, sou dos direitos das pessoas de bem, dos cidadãos honestos que não suportam mais a humilhação contra eles imposta por bandidos que invadem sua residência e deles fazem o que bem entendem (NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003).

Da mesma forma, o então deputado Jair Bolsonaro (PTB-RJ) assim se pronunciou:

A questão do *lobby* das armas começou há aproximadamente trinta dias com o próprio Relator, o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, que, no *Jornal Nacional*, da *TV Globo*, disse claramente que o projeto estava demorando a ser votado devido ao poderosíssimo *lobby* que funcionava nesta Casa, dando claramente a entender que havia dinheiro envolvido nisso tudo [...] Não admito o rótulo de lobista, até porque, se fosse ceder a *lobbies*, cederia ao partido do Governo nesta Casa (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Em 2003, o debate sobre o controle de armas e munições fez nascer tanto a nova lei, o Estatuto do Desarmamento, como a expressão *bancada da bala*, utilizada com conotação negativa em geral – com o passar dos anos, a abordagem variou na cobertura jornalística, na percepção do sistema político e nos estudos acadêmicos. Inicialmente, o termo abarcava os parlamentares a favor da liberação de armas – vistos como representantes de interesses de empresas e entidades patronais bélicas, por terem recebido financiamento eleitoral do segmento. Com o tempo, a expressão ganhou significado mais amplo, agregando legisladores adeptos da linha dura no combate à violência (redução da maioria penal, extinção de garantias da população carcerária, entre outras medidas) e defensores de pautas corporativas conservadoras de

profissionais da segurança e ordem públicas – frequentemente assumidas no nome parlamentar, com a aposição de patentes como cabo, capitão, major, coronel, general etc. (Faganello, 2015; Santos, 2018; Miranda, 2019).

Antes de a bancada da bala adquirir essas nuances, a divisão política em relação a armas esteve alinhada com a auto-identificação ideológica à direita e à esquerda que predominou durante a Nova República. Enquanto a esquerda demonstrava orgulho em assumir-se como tal, os partidários da direita, mesmo constituindo maioria estável nas Casas Legislativas, receavam envergar o título, abrigando-se na eufemística posição de centro. A associação do termo com a ditadura civil-militar de 1964 foi responsável pelo caráter “envergonhado” da face pública da direita nesse período (Pierucci, 1999; Power, 2008). No caso da aprovação do ED, mesmo quando assumidamente armamentistas, os deputados negavam atuar em defesa dos interesses da indústria bélica, mas sim a favor do cidadão desprotegido. Salvo exceções, como exemplifica a carreira parlamentar do presidente Jair Bolsonaro, a tendência prevalente era o isolamento dos extremos ideológicos e a atração centrípeta exercida pela moderação.

A virada ocorre no fim dos anos 2000, sobretudo após a passagem do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, quando se percebe uma nova estrutura de oportunidades políticas, favorável à atualização dos grupos de direita no cenário sociopolítico e à expansão das suas identidades, que passam a afirmar os valores da tradição, da hierarquia e do conservadorismo cristão. São exemplos do fenômeno a ascensão do antipetismo a partir de junho de 2013, a mobilização da pauta moral pela bancada evangélica e a escalada punitivista no campo da segurança pública (Quadros; Madeira, 2018).

2.11.4 A pressão social

O papel das organizações da sociedade civil, que participaram ativamente da tramitação do ED, foi elogiado pelos parlamentares. Elas atuaram recrutando ativistas, firmando alianças e exercendo pressão sobre os decisores políticos por meio da divulgação de estudos que reforçavam a desconstrução

da arma de fogo como fator de segurança e proteção da vida. Eis algumas menções à mobilização social despertada pela causa, como o da deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC):

Parabenizo também as entidades nacionais que fazem o debate sobre a vida e algumas delas estão aqui: a Viva Rio, a Convívio, o Instituto Sou da Paz [...] Daqui a pouco haverá um debate na Subcomissão de Violência Urbana da Comissão de Desenvolvimento Urbano, e essas entidades também terão oportunidade de debater o Estatuto, discutir e apresentar suas opiniões [...] Aliás, ontem, em Brasília, houve uma das mais belas manifestações do País: a Marcha pela Paz. Estivemos lá e fomos recepcionados pelo nosso relator (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Ou este, do deputado Maurício Rands (PT-PE):

A mídia ecoa a vontade da opinião pública, e a vontade dela é muito clara ao dizer que 82% dos brasileiros querem uma legislação que ajude no desarmamento da sociedade brasileira, que contribua para a paz entre todos nós [...] Manifestações massivas feitas nas grandes cidades brasileiras, como, por exemplo, na minha cidade do Recife, onde marcharam de branco, pela paz, mais de 30 mil pessoas na Praia de Boa Viagem (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Embora em proporção menor, os segmentos sociais contrários ao ED também fizeram as suas mobilizações contra o que chamaram de *Estatuto de Rendição ao Crime*. Um dos documentos de sustentação às ideias do movimento, agregado em uma frente de ação denominada Campanha Pró-Legítima Defesa, foi lido no Plenário da Câmara no dia 22 de outubro pelo deputado Lael Varella (PFL-MG), conclamando o “voto nobre e patriótico contra o *lobby* do desarmamento”.

As ações empreendidas por segmentos da sociedade confluíram para o que a literatura chama de *advocacy*, ação coletiva embasada em valores e racionalidades de cunho deliberativo, consultivo e fiscalizador, que converge também para o conceito de controle social sobre as ações do Estado e de governos. Embora frequentemente as ações de *advocacy* tenham foco em grupos social e historicamente excluídos, as causas em que estão empenhados se dirigem ao contexto geral da sociedade. Esse aspecto, em comparação com as estratégias de *lobby*, produz avanços civilizatórios em termos mais genéricos que as relações usualmente localistas que os grupos de interesse costumam privilegiar (Rodrigues, 1996).

2.11.5 O papel da mídia

Os movimentos da sociedade civil em prol do desarmamento receberam um importante *input* midiático quando o tema foi inserido com regularidade na agenda da emissora líder de audiência no país, que encampou a tese do projeto em matérias, reportagens e mesmo na dramaturgia da novela do horário das 21h, *Mulheres Apaixonadas*, cuja trama incorporou um evento real, ocorrido no dia 14 de setembro de 2003.

Promovida pela ONG Viva Rio e por outros movimentos civis, a caminhada “Brasil sem Armas”, a favor da aprovação do Estatuto do Desarmamento, tomou a orla da praia de Copacabana, no Rio de Janeiro, e atraiu parentes e amigos de vítimas da violência armada. Artistas, políticos⁴² e grande parte do elenco da novela se juntaram ao movimento, inaugurando uma série de marchas similares que ocuparam as ruas de outras capitais brasileiras naquele ano, como Aracaju (3/10), Recife (5/10), São Paulo (12/10) e Brasília (21/10), além de Vitória (ES) e Porto Alegre (RS). As imagens gravadas pela emissora foram utilizadas no capítulo que foi ao ar no dia seguinte (16/9), tendo repercutido entre os parlamentares que discutiam a matéria na reunião da CSPCCO.

O deputado Alberto Fraga (DEM-DF) criticou a mobilização midiática em torno do tema, denunciando suposto interesse da Rede Globo na aprovação do desarmamento:

O parecer que vamos votar hoje é uma peça de *marketing* e já é conhecida como "o Relatório da Rede Globo de Televisão", porque essa é uma campanha da Rede Globo de Televisão, do jornal O Globo e do pessoal do Rio de Janeiro [...] Basta ver o que foi ao ar no capítulo de ontem da novela das 20h, em cinco minutos do horário nobre. Embora tenha mostrado mais uma vez cenas de sexo, de desagregação familiar, de violência, de traição, isso não tem qualquer importância. O que importa é o desarmamento do cidadão. Desarmar o cidadão é armar o bandido, e é isso o que pretendemos fazer ((NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003).

⁴² Participaram da marcha autoridades como o presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, o relator do Estatuto, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, o líder do PMDB no Senado Federal, senador Renan Calheiros, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, o ministro das Comunicações, Miro Teixeira, o Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, e o Secretário Nacional de Direitos Humanos, Nilmário Miranda.

A contribuição da mídia para a permanente tematização do assunto, e assumindo conotação favorável à tese “mais armas, mais crimes”, produziu efeitos na construção e no reforço dos argumentos pró-controle. Salvo exceções pontuais, a cobertura jornalística adquiriu ares de campanha compartilhada pela maioria dos veículos, provocando o fenômeno da *sintonia de agenda*, que enquadrou o tema no viés dominante do desarmamento como etapa importante da construção de uma “cultura de paz”.

Parte dessa estratégia se valeu da generalização e da simplificação dos detratores do projeto, identificados como antagonistas ou membros da bancada da bala. O protagonismo foi totalmente absorvido pela frente pró-controle. Essa apropriação de elementos da estrutura folhetinesca à cobertura midiática, fatiada em capítulos ou *rounds*, e a disposição dos envolvidos a alimentar o noticiário com declarações polarizadas entre contrárias e favoráveis, promoveram efeito multiplicador do assunto para a população, cujo interesse foi estimulado pela intensidade da exposição da pauta nos mais variados veículos de comunicação.

Caindo como luva para a invocação de pânicos morais, o projeto de regulação das armas de fogo revelou os “modos operativos de constituição, pela mídia e por diversos agentes sociais, do consenso e da retórica da ‘maioria moral’” (Freire Filho, Herschmann e Paiva, 2004, p. 7). Apesar das evidentes divergências, muitos parlamentares se comportaram ao longo das disputas sobre o texto do Estatuto do Desarmamento como empreendedores morais que visavam com seus discursos alcançar posição vencedora sobre o teor da nova lei, em face dos valores considerados mais relevantes sobre o tema da segurança no País.

2.11.6 Conclusões

A análise das disputas sobre o teor do ED entre favoráveis e os contrários à tese central e das artimanhas empregadas no discurso parlamentar, a fim de lograrem posição vencedora no texto da nova lei, nos leva a algumas considerações:

1. A possibilidade de alterar o *status quo* pretendido para o projeto, no sentido de flexibilizar a sua tendência restritiva, se revelou um obstáculo intransponível ao pólo contrário ao desarmamento. Ainda que a existência de muitos *veto players* (Tsebelis, 1995) na arena decisória, isto é, de muitas partes interessadas em imprimir a marca que julgavam mais conveniente ao novo marco legal, nenhuma delas foi capaz de fazer frente à disposição do Estado, respaldado por ampla maioria social, no arranjo legislativo final. O que a mobilização parlamentar contrária conseguiu, no máximo, foi lograr conquistas periféricas em alguns pontos da discussão, sem nunca afetar o nó górdio do projeto. Além disso, os parlamentares de ambas as vertentes também auferiram notáveis ganhos em capital político perante suas bases, na medida em que tiveram a oportunidade de afirmar, de forma reiterada e em diversos palanques eletrônicos, as suas representações simbólicas sobre “arma”, “violência”, “direito”, “Estado” e outras questões, que certamente repercutiram e geraram efeitos positivos em termos de conexão eleitoral.
2. Em decorrência do primeiro aspecto, a capacidade que a sociedade civil organizada teve de interferir na agenda do poder público foi valorizada na medida em que convergiu para a mudança em direção ao *status quo* considerado desejável pela agenda governamental. A intensidade da mobilização social anterior, com marchas, campanhas e propostas experimentadas no Rio e Janeiro no fim dos anos 1990, dotaram de legitimidade a política pública em gestação, reforçando a ideia de uma lei moderna nascida na sociedade, e não no Estado.
3. A possibilidade do intercâmbio argumentativo de ideias que levasse à construção de consensos foi sepultada pela pré-definição de conceitos pelos representantes de cada lado da disputa. Os atores já tinham cristalizadas as ideias em torno das quais deveria gravitar o projeto. As concessões realizadas em nome de pressões contrárias tiveram por objetivo somente proporcionar efeitos de equilíbrio às disputas. O processo construtivo de diálogo, de que nos fala Habermas (1989), a

lógica deliberacionista na tentativa de homogeneizar as preferências individuais, não encontraram terreno para florescer. Em vez disso, o que houve foi a construção da trama política possível, conduzida por artífices habilidosos na arte de promover avanços e recuos estratégicos a fim de alcançar o êxito final.

CAPÍTULO 3 – O referendo das armas – antecedentes, atores sociais e discurso político

No dia 23 de outubro de 2005, cerca de 122 milhões de eleitores foram convocados a participar da terceira consulta popular da história do Brasil⁴³, quando tiveram de responder à pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil? 1) Não; 2) Sim”.

A previsão de um referendo para confirmar ou extinguir a previsão contida no art. 35 do Estatuto do Desarmamento foi um dos pontos mais acirrados da votação da lei. Como nem todos os artigos do Estatuto aprovado em 2003 tinham execução imediata, o Governo Federal designou uma comissão especial⁴⁴ para elaborar o texto do decreto que regeria a realização do referendo, integrada por servidores dos ministérios da Justiça e da Defesa⁴⁵.

Durante 15 dias, as atividades da comissão ficaram disponíveis, na forma de consulta pública, para receber contribuições da sociedade. Foi realizada uma audiência pública no Ministério da Justiça, com a participação de mais de 100 representantes do poder público e de organizações sociais. Depois de três meses e meio de discussões, o trabalho da comissão foi consolidado e entregue aos ministros da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e da Defesa, José Viegas, em cerimônia no Ministério da Justiça. Surgia, então, o texto-base do decreto 5.123/2004, editado em 1º de julho de 2004.

3.1 A campanha de entrega de armas

Duas semanas depois, teve início a Campanha de Entrega Voluntária de Armas, ou Campanha do Desarmamento, como ficou conhecida. A campanha foi uma decorrência do art. 32⁴⁶ do Estatuto do Desarmamento, e permitiu que

⁴³ O primeiro plebiscito ocorreu após a crise política decorrente da renúncia do presidente Jânio Quadros, no início dos anos 1960, para decidir sobre o retorno ou não ao sistema presidencialista – o vice-presidente João Goulart assumira o poder mediante a implantação do parlamentarismo. O resultado do plebiscito restabeleceu o presidencialismo no Brasil. O segundo plebiscito, realizado em 1993, buscou confirmar a forma de governo (republicana ou monarquista) e o sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista) após a redemocratização do País. A maioria do eleitorado optou pela república presidencialista.

⁴⁴ Constituída pela Portaria 388, de 4/2/2004.

⁴⁵ Fonte: <http://noticias.terra.com.br/brasil/referendodesarmamento/interna/0,,OI692860-EI5475.00.html>. Acesso em 24 jul. 2019.

⁴⁶ Segundo o artigo, “os possuidores e proprietários de arma de fogo poderão entregá-la, espontaneamente, mediante recibo, e, presumindo-se de boa-fé, serão indenizados, na forma do regulamento, ficando extinta a punibilidade de eventual posse irregular da referida arma”.

a população com armas sem registro as regularizasse e entregasse às autoridades, com direito a uma indenização que variava entre R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), a depender do tipo da arma. Com esse incentivo extrapenal, os detentores de armas irregulares puderam se livrar delas sem ter que responder por sua origem, recebendo uma remuneração como contrapartida da entrega.

Quando a campanha foi lançada pelo Ministério da Justiça, a expectativa era de que a Polícia Federal recolhesse aproximadamente 80 mil armas em seis meses. Ao final dela, mais de um ano depois, 443.719 armas de fogo foram destruídas pelo Comando do Exército, na maior mobilização por uma causa civil desde a campanha das Diretas Já (Crespo, 2006, p.5).

A capilaridade e o engajamento da sociedade na campanha se fizeram sentir na multiplicidade de atores envolvidos. Organizações não-governamentais⁴⁷, associações de moradores, entidades de classe e movimentos sociais foram autorizados a se credenciar na Polícia Federal para receber os armamentos. Também foram criados postos em edifícios públicos (sedes de prefeituras, câmaras municipais e assembleias legislativas) e aeroportos. Além disso, foram realizados diversos eventos e atos de adesão, dos quais participaram artistas, esportistas, juristas e lideranças comunitárias.

A participação de igrejas teve especial importância, por agregarem capilaridade e enraizamento social ao movimento. Depois de abertos os primeiros postos de coleta de armas nas delegacias da Polícia Federal, o Governo, em parceria com a organização Viva Rio, decidiu abrir postos de recolhimento em igrejas, aos sábados. A resposta positiva encorajou a mobilização de novas lideranças, notadamente católicas e evangélicas⁴⁸. A

⁴⁷ As mais destacadas foram o Viva Rio, o ISER, o Instituto Sou da Paz e a Rede Desarma Brasil – Segurança, Justiça e Paz, criada em março de 2005.

⁴⁸ Tiveram destaque entre as organizações católicas: a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic), a Visão Mundial e o Conselho Latino-Americano de Igrejas (ClaiBrasil), que organizaram conjuntamente, no dia 21 de maio de 2005, o Mutirão Nacional de Entrega de Armas, ocasião em que mais de mil armas foram entregues. A ação envolveu 220 postos, em 120 municípios de 22 estados. As organizações evangélicas de São Paulo se uniram em torno da Frente Evangélica Desarma Brasil. Um marco da articulação do movimento religioso foi a Vigília de Oração e Jejum, realizada entre os dias 27 e 29 de junho de 2005. O evento foi uma realização do Viva Rio, juntamente com o Conic, a CNBB, o Movimento Evangélico Progressista, conselhos de pastores locais, a Comunidade Sara Nossa Terra e organizações religiosas de Brasília. No total, os movimentos cristãos foram responsáveis por recolher mais de 11.500 armas, apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo (Conrado, 2006, p. 77 e 85).

conexão de valores entre o trabalho evangelizador cristão e a ideia de desarmar a população civil gerou interações simbólicas entre a religião e a cidadania.

Os pastores, padres e agentes religiosos encontraram no tema do desarmamento homologias com a estrutura semântica de temas caros ao cristianismo, como a garantia de proteção divina; a atitude interna do perdão e da reconciliação, como formas de resolução de conflitos interpessoais; a paz, como dom do Espírito, em oposição à violência resultante das limitações do ser humano; o desarmar o espírito, como condição para criar as condições do apaziguamento social; a defesa da vida, como cerne da prática missionária; a paz, como complemento da justiça libertadora etc. [...] De um modo geral, ao final do procedimento de entrega das armas, iniciava-se algum tipo de abordagem religiosa, como grupos de escuta, de acolhimento, de oração, além do convite para retornar à igreja. Algumas igrejas trocavam as armas entregues por bíblias. Como um dos pastores argumentou, “a bíblia é uma arma espiritual” (Conrado, 2006, p. 79).

O sucesso da campanha pôde ser medido nas duas prorrogações do prazo inicial de entrega das armas, inicialmente de 180 dias, a contar de 23 de junho de 2004⁴⁹. O prazo foi estendido até o dia do referendo, e entusiasmou o segmento desarmamentista sobre o resultado da consulta popular, produzindo a expectativa de que a adesão à campanha se materializasse na vitória do *sim* à proibição de armas.

Tal deslizamento, efetivamente, não ocorreu. Apurados os resultados, a proibição da venda de armas e munições foi rejeitada por 63,94% da população brasileira, ou aproximadamente 60 milhões de eleitores. Em estados como Rio Grande do Sul, Acre e Roraima, a contrariedade com a proibição alcançou mais de 90% das pessoas.

Neste capítulo, analisarei o processo político do referendo popular sobre armas a partir das representações sociais da criminalidade empregadas pelos principais atores sociais envolvidos: as frentes parlamentares, as organizações da sociedade – especialmente as igrejas –, e a mídia. A ideia é compor um painel do contexto histórico que, de um lado, deu fechamento ao que estava indefinido no Estatuto do Desarmamento, e de outro, reabriu a controvérsia pública sobre o controle de armas, produzindo estratégias discursivas presentes até hoje no debate do tema.

⁴⁹ O início do prazo nessa data foi uma determinação da lei 10.884/2004, uma das regulamentaram o Estatuto do Desarmamento.

3.2 A autorização do referendo no Congresso

A campanha do desarmamento correu em paralelo ao processo legislativo de autorização do referendo. Foram várias as tentativas de impedir a consulta popular, apesar de o Estatuto estipular expressamente que o referendo ocorreria em outubro de 2005. No Congresso Nacional, a proposta enfrentou muitas tentativas de bloqueio. O decreto legislativo⁵⁰ para convocá-lo tramitou em regime de urgência no Senado Federal, tendo sido aprovado em maio de 2004. Na Câmara dos Deputados, a proposta ficou parada na CSPCCO por 11 meses até seguir para a CCJC, onde permaneceu por 50 dias.

A polarização nunca cessou. Desde a aprovação do ED, foram protocolados projetos que, ora determinavam a alteração da data do referendo, ora propunham a revogação do artigo 35⁵¹. Embora tenham sido rejeitados, são reveladores do grau de intensidade dos conflitos sobre o tema. A discordância não dividia os parlamentares apenas entre contrários e favoráveis ao controle de armas. No interior de cada categoria, o dissenso se instalara por outras razões.

No núcleo que alegava a inconstitucionalidade da medida, invocava-se o artigo 49, XV da Constituição Federal, segundo o qual era competência exclusiva do Congresso Nacional “convocar plebiscito e autorizar referendo”. A inclusão do referendo no texto do ED, que, como lei ordinária, fora à sanção presidencial, foi sustentada como prova da inconstitucionalidade da matéria.

Aqueles que defendiam a plena constitucionalidade do texto afirmavam que a menção ao referendo não colidia com a Constituição, já que o ED, uma vez aprovado, apenas autorizaria a realização do referendo.

Em outro flanco de disputas, estavam os parlamentares que, mesmo favoráveis ao Estatuto, exigiam a proibição imediata do comércio de armas de fogo e munições. A fixação do referendo para 2005, de modo a não coincidir

⁵⁰ Instrumento próprio para regular as matérias de competência do Poder Legislativo sem sanção do presidente da República (RICD, art. 109, II).

⁵¹ Projetos de lei 4220/04, 4341/04, 4758/05, 4979/05.

com o calendário de eleições gerais ou municipais, significava para eles o adiamento de um problema que requeria decisão imediata.

Essa foi a posição do deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA). Em 2003, ainda durante a tramitação do Estatuto na Câmara, o parlamentar, que era contra o referendo, e defendia a proibição imediata do comércio de armas, utilizou a metáfora do noivado e do casamento para explicar sua posição. De uma forma que se mostrou premonitória, ele argumentou que o respaldo popular à proibição poderia não se confirmar no futuro, daí a necessidade de aproveitar o clima de opinião favorável daquele momento.

A aliança pode não trocar de mão, pode não vir para a mão esquerda. O resultado disso é que, não havendo o casamento, não acontece a proibição da comercialização de armas de fogo em nosso País. Então, o casamento com a sociedade brasileira, o casamento contra o combate ao crime, contra o combate à violência, acontecerá se proibirmos hoje a comercialização de armas de fogo (NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003).

Assim como na aprovação do ED, entidades pró e contra o desarmamento pressionaram fortemente os congressistas. A votação do decreto de regulamentação do referendo foi incluída na pauta do Plenário da Câmara no último dia antes do recesso parlamentar, ultrapassados todos os prazos concedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com grande esforço da base governista para garantir a maioria simples necessária, no dia 6 de julho de 2005, o decreto legislativo 780 foi aprovado com 258 votos favoráveis, 48 contrários e cinco abstenções.

Em 22 de julho de 2005, a Mesa Diretora do Congresso Nacional registrou as duas frentes parlamentares que encamparam os pólos da disputa: a Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas, presidida pelo senador Renan Calheiros (presidente do Senado Federal na época), e a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa, presidida pelo deputado Alberto Fraga.

A frente do *sim* defendia a manutenção da proibição do comércio de armas e munições no território nacional, que já constava no texto do Estatuto. A frente do *não* queria a derrubada da proibição, de modo que acesso às armas ficasse liberado àqueles habilitados para adquiri-las.

3.3 As Frentes Parlamentares

Embora a polêmica do direito às armas tivesse ocupado espaço considerável na pauta legislativa, a maioria dos parlamentares decidiu não aderir formalmente a nenhuma das frentes. “Mais de 70% dos senadores e 60% dos deputados abdicaram da sua função de representantes e ficaram à margem da disputa política” (Araújo; Santana, 2006, p. 5).

A Frente por um Brasil sem Armas⁵² teve 80 membros – 21 senadores, 57 deputados e 2 civis. Já a Frente pelo Direito da Legítima Defesa⁵³ teve 40 membros – 38 deputados, 2 senadores, sem representantes civis.

Diferenças e semelhanças no perfil parlamentar das frentes foram de diversas ordens: em ambas, predominaram os deputados em relação aos senadores, com a maioria dos integrantes de formação jurídico-militar, e também da área de educação. A frente do *sim* concentrou a maior parte dos

⁵²A frente foi integrada pelos senadores Renan Calheiros (PMDB-AL); Aloizio Mercadante (PT-SP); Ana Julia Carepa (PT-PA); Antonio Carlos Valadares (PSB-SE); Arthur Virgílio (PSDB-AM); César Borges (PFL-BA); Eduardo Siqueira Campos (PSDB-TO); Eduardo Suplicy (PT-SP); Garibaldi Alves (PMDB-RN); Gerson Camata (PMDB-ES); Heráclito Fortes (PFL-PI); Jefferson Peres (PDT-AM); José Agripino (PFL-RN); José Maranhão (PMDB-PB); Luiz Otávio (PMDB-PA); Marcelo Crivella (PL-RJ); Ney Suassuna (PMDB-PB); Patrícia Saboya (PPS-CE); Sibá Machado (PT-AC); Tasso Jereissati (PSDB-CE) e Valmir Amaral (PP-DF); e pelos deputados Eduardo Greenhalgh (PT-SP); Maria Lúcia Cardoso (PMDB-MG); Fernando de Fabinho (PFL-BA); Jandira Feghali (PCdoB-RJ); Jefferson Campos (PMDB-SP); Iriny Lopes (PT-ES); Jamil Murad (PCdoB-SP); Raul Jungmann (PPS-PE); Márcio Fortes (PSDB-RJ); ACM Neto (PFL-BA); Alberto Goldman (PSDB-SP); Alice Portugal (PCdoB-BA); Carlos Abigail (PT-MT); Carlos Souza (PP-AM); Vanessa Grazziotin (PMDB-AM); Luiz Antônio Medeiros (PT-SP); Sandra Rosado (PSB-RN); Carlos William (PMDB-GO); Chico Arencar (PT-RJ); Colbert Martins (PPS-BA); Daniel Almeida (PCdoB-BA); Denise Frossard (PPS-RJ); Dimas Ramalho (PPS-SP); Fernando Coruja (PPS-SC); Fernando Gabeira (PV-RJ); Geraldo Thadeu (PPS-MG); Gustavo Fruet (PSDB-PR); Hamilton Casara (PL-RO); Henrique Fontana (PT-RS); Janete Capiberibe (PSB-AP); João Alfredo (PT-CE); João Fontes (PDT-SE); João Hermann (PDT-SP); João Paulo Cunha (PT-SP); Jorge Bittar (PT-RJ); Jorge Gomes (PSB-PE); José Eduardo Cardozo (PT-SP); Luis Bassuma (PT-BA); Maninha (PT-DF); Marcelo Ortiz (PV-SP); Maria do Rosário (PT-RS); Mauricio Rands (PT-PE); Nazareno Fonteles (PT-PI); Neyde Aparecida (PT-GO); Nelson Pellegrino (PT-BA); Orlando Fantazzini (PT-SP); Perpétua Almeida (PCdoB-AC); Renildo Calheiros (PCdoB-PE); Roberto Freire (PPS-PE); Roberto Gouveia (PT-SP); Sarney Filho (PV-MA); Severiano Alves (PDT-BA); Tarcísio Zimmermann (PT-RS); Vadinho Baião (PT-MG); Walter Barelli (PSDB-SP); Wasny de Roure (PT-DF); Zé Geraldo (PT-PA). Os dois cargos não parlamentares, na secretaria de eventos e na mobilização e na secretaria de comunicação foram ocupados, respectivamente, por Denis Mizne e Antônio Rangel Bandeira.

⁵³ A frente foi composta pelos senadores Juvêncio da Fonseca (PSDB-MS) e Osmar Dias (PDT-PR) e pelos deputados Alberto Fraga (PFL-DF); Luiz Antonio Fleury (PTB-SP); Abelardo Lupion (PFL-PR); Onyx Lorenzoni (PFL-RS); Coronel Alves (PL-PA); Cabo Júlio (PMDB-MG); Josias Quintal (PSB-RJ); Pompeo de Mattos (PDT-RS); Inaldo Leitão (PSDB-PB); Enio Bacci (PDT-RS); Capitão Wayne (PSDB-GO); Jair Bolsonaro (PP-RJ); Josué Bengtson (PTB-PA); Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS); Francisco Appio (PP-RS); Mário Heringer (PDT-MG); Enéas (PRONA-SP); Alceu Collares (PDT-RS); Edmar Moreira (PFL-MG); Eliseu Padilha (PMDB-RS); Nelson Marquezelli (PTB-SP); Wladimir Costa (PMDB-PA); Ronivon Santiago (PP-AC); Benedito Lira (PP-AL); Reginaldo Germano (PP-BA); Arnon Bezerra (PTB-CE); Antonio Joaquim (PSDB-MA); Manato (PDT-ES); Joaquim Francisco (PFL-PE); Bosco Costa (PSDB-SE); Humberto Michiles (PL-AM); Ricarte de Freitas (PTB/MT); Francisco Rodrigues (PFL-RR); Mussa Demes (PFL-PI); Betinho Rosado (PFL-DEM); Adelor Vieira (PMDB-SC); Miguel de Souza (PL-RO); e Maurício Rabelo (PL-TO).

partidos de esquerda, em contraste com a frente do *não*, que incluiu parlamentares da centro-direita⁵⁴ – ambas, entretanto, reuniram parlamentares de distintas orientações políticas, que, mesmo contrariando a posição partidária, aderiram a um dos lados por convicção pessoal. Inexistiu representação de mulheres na frente do *não*.

De forma comparativa, a Frente pelo Direito da Legítima Defesa teve uma estrutura mais homogênea. Seu estatuto previa objetivos bem delineados, que extrapolaram, inclusive, a realização do referendo. A frente deu liberdade de adesão a qualquer parlamentar, independentemente da posição programática assumida pelo partido. No caso da frente parlamentar do *sim*, a filiação foi vinculante, conforme a posição assumida pela bancada.

Ao contrário do *sim*, que tinha previsão estatutária de dissolver-se tão logo ocorresse a consulta popular, a frente do *não* continuou ativa na defesa do direito à legítima defesa como bandeira ideológica. Graças a uma mobilização permanente e prolongada, conseguiu adiar os efeitos dos dispositivos do Estatuto do Desarmamento que endureciam tipos penais, de modo a ampliar rol de grupos e situações para as quais as armas são liberadas.

Em 2007, a tipificação do porte ilegal de armas e do disparo em via pública ou local habitado como crimes inafiançáveis, previstas nos artigos 14 e 15 do ED, por exemplo, foram questionados no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e por entidades de defesa das armas de fogo, via Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵⁵. A maioria da Suprema Corte acompanhou o entendimento do Ministério Público Federal (MPF), no sentido de permitir o pagamento de fiança para tais crimes, vistos como “de mera conduta, não se equiparando aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade”.

⁵⁴ Alguns partidos fecharam questão sobre o referendo. PT, PPS e PSDB apoiaram oficialmente o *sim*. O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o então governador de São Paulo, José Serra, e o então deputado federal Raul Jungmann foram os principais defensores nas respectivas legendas. Alguns partidos liberaram as bancadas, mas tiveram figuras proeminentes se posicionando sobre a questão, como o então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) que declarou ter votado *não*. O neto dele, o então deputado ACM neto, votou *sim*.

⁵⁵ No julgamento, foram analisadas 10 ADIs ajuizadas contra o Estatuto do Desarmamento por partidos políticos, associações de delegados e uma confederação de vigilantes. A ação do PTB pedia que a íntegra do ED fosse considerada inconstitucional, por vício formal de iniciativa. Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69810>. Acesso em 29 jul. 2019.

Na mesma ação, também foi considerado inconstitucional o art. 21 do Estatuto, que negava liberdade provisória aos acusados de posse ou porte ilegal de arma de uso restrito, comércio ilegal de arma e tráfico internacional de arma. Assim, quem fosse preso pelos crimes do desse artigo poderia responder em liberdade até o julgamento de recurso de eventual sentença condenatória. A maioria dos ministros considerou que o dispositivo violava os princípios da presunção de inocência e do devido processo legal (ampla defesa e contraditório).

3.4 A campanha eleitoral

Logo após a constituição oficial das frentes parlamentares, a vantagem do *sim* era inquestionável. Pesquisa do Instituto Datafolha, de 21 de julho de 2005, mostrou que 80% da população concordava com a proibição da venda de armas e munições, contra 17% de rejeições e 3% que não souberam responder. No entanto, em pouco menos de três meses, o quadro se transformou, e a larga vantagem da Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas se esvaiu.

Pesquisas divulgadas na antevéspera do referendo, em 21 de outubro, apontavam a trajetória crescente do *não*. De acordo com o Ibope, em uma semana, o *não* crescera de 49% para 51%. Em outra pesquisa, a do Datafolha, o *não* à proibição tinha 57% das intenções de voto, e o *sim*, 43%. Segundo a pesquisa do Ibope, 15% das mulheres e 12% dos homens mudaram de voto. Quanto às faixas etárias, a variação maior ocorreu entre os jovens – 18% deles mudaram de opinião no decorrer da campanha⁵⁶.

Alguns fatores ajudam a explicar mudança tão drástica em um período relativamente curto de tempo. A análise de especialistas em segurança ouvidos pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) ajuda a entender, em uma dimensão sociopolítica, os sentidos da derrota do segmento desarmamentista.

O primeiro deles foi a natureza dispersa da opinião pública brasileira sobre um assunto que, até então, não requeria posicionamento imediato. Além disso, as sondagens de opinião realizadas no primeiro semestre de 2005

⁵⁶ Fonte: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/ibope-e-datafolha-mostram-vantagem-do-nao-no-referendo-9qpqbqp8bfjoe0p00u4midqvi/>. Acesso em 29 jul. 2019.

deram a sensação de que a campanha do *sim* estava ganha, fazendo com que o otimismo estimulasse uma certa desmobilização dos movimentos sociais, cruciais durante a Campanha de Entrega Voluntária das Armas. A interpretação do resultado foi assim exposta por Rubem César Fernandes, do Viva Rio:

Em um nível mais profundo, as pesquisas de opinião, até então, colocavam a decisão distante do público. Ou seja, não havia decisão a tomar: a pessoa simplesmente dizia que era a favor do controle da arma de fogo, que era contra a arma de fogo. Mas, a pergunta do referendo – seria eu a favor de proibir a mim, à minha família, a meus filhos, de ter arma de fogo? – era nova. Essa inversão é muito grande e nós não tínhamos noção disso. Quando a pergunta das pesquisas se transformou na pergunta – que cada pessoa teria que fazer para si mesma – do referendo, mudou o jogo, mudou a equação e a gente não percebeu o que ia acontecer (Fernandes apud Mota, 2006, p. 13).

No que diz respeito à regulação eleitoral, a desarticulação das organizações foi um efeito indireto dos impedimentos da própria legislação, que aplicou ao referendo as mesmas restrições das eleições para o Executivo e o Legislativo. Movimentos sociais, como principais atores políticos de uma consulta popular, foram tratados como partidos políticos. Organizações não-governamentais que recebiam recursos do exterior, ou que tinham benefícios decorrentes de lei, ficaram impedidas de participar da campanha eleitoral. Isso afetou os rumos da campanha do *sim*, que contava justamente com a capilaridade das organizações sociais para levar a experiência da campanha do desarmamento a um novo patamar. Tal impedimento não ocorreu com as contribuições de empresas privadas.

A Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa arrecadou R\$ 5,726 milhões durante a campanha. Segundo o coordenador Alberto Fraga (PFL-DF), R\$ 2,828 milhões vieram da Taurus e R\$ 2,754 milhões da Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC). Outros R\$ 144 mil foram resultado de doações de pessoas físicas e outras empresas. A Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas declarou despesas de R\$ 1,970 milhão, sendo R\$ 400 mil oriundos da Ambev e R\$ 480 mil da Cooperativa de Trabalho Estruturar. Segundo dados da prestação de contas enviada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a frente terminou a campanha com uma dívida de R\$ 313,522 mil⁵⁷.

⁵⁷ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2511200508.htm> Acesso em 29 jul. 2019.

O segundo fator a explicar a reviravolta no resultado foi a contaminação do debate sobre o referendo pela crise política do *mensalão*, que eclodiu em maio de 2005. O escândalo veio à tona com uma matéria de capa da revista *Veja* (edição 1905, de 14/5/2019), que denunciava um esquema de pagamento de propinas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. E teve sequência com duas entrevistas em que o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) relatava à Folha de S. Paulo a prática de parlamentares da base aliada receberem uma suposta “mesada” de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) do Governo Federal para votar de acordo com os projetos do Executivo. A agenda da mídia foi completamente dominada pelos desdobramentos da crise.

Em 20 de julho, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as denúncias do deputado. Como resultado do intenso conflito entre governo e oposição, o escopo de investigação da CPI incluiu também o suposto esquema de compra de votos, montado em 1997, durante o governo FHC, para garantir a emenda constitucional da reeleição. A comissão encerrou seus trabalhos em novembro de 2005, sem produzir um relatório final com o aprofundamento das investigações⁵⁸.

A crise combalou a imagem do Governo. Foi a primeira grande decepção com a plataforma política do Partido dos Trabalhadores, que tinha a ética como uma das suas principais bandeiras. Esse descontentamento foi carregado para a consulta popular, resultando em uma politização *contra o governo*, com o pretexto do referendo das armas como instrumento.

Dessa forma, o referendo se converteu em negação “de tudo o que está aí”, em que ‘o que estava aí’ era a situação calamitosa da segurança pública e o colapso moral do PT no governo. O cientista político Antonio Rangel Bandeira definiu o quadro da seguinte forma:

O *mensalão* jogou a opinião pública contra o governo Lula. A população revoltada, frustrada com o governo do PT – que traía suas promessas – achou que o referendo era uma manobra do governo para encobrir a ladroagem (Bandeira apud Mota, 2006, p. 12).

Um aspecto de ordem linguística complicou o entendimento da questão que estava posta. A pergunta do referendo era de difícil compreensão, pois,

⁵⁸ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/fohla/brasil/ult96u71874.shtml> Acesso em 29 jul. 2019.

para dizer *não* às armas, era preciso votar *sim*. Da mesma forma, para defender a liberação das armas, era preciso votar *não*. Havia uma dissonância inerente no núcleo da pergunta – era preciso pensar positivo para responder negativo, e vice-versa –, que constituiu uma barreira cognitiva para a decodificação do que realmente se queria indagar aos brasileiros sobre armas de fogo⁵⁹.

Além dos elementos conjunturais, o conteúdo da campanha eleitoral e as estratégias argumentativas de cada frente parlamentar são referências explicativas para o resultado do referendo. A campanha ocorreu de 1º a 20 de outubro de 2005. Nesse período, as frentes fizeram propaganda gratuita de rádio e televisão, veicularam *outdoors*, contrataram pesquisas de opinião, e realizaram comícios, carreatas e debates.

Todos os dias, cada frente teve direito a dois blocos de inserção, com nove minutos no total, às 13h e às 20h30, nas emissoras de televisão e de rádio, além dos *spots* diários de 30 segundos.

A campanha da Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa optou por um discurso centrado na defesa dos direitos individuais frente a um Estado ineficiente. A tônica da campanha foi a ideia de que a legítima defesa era um direito a ser mantido, e não delegado ao Estado, e de que a proibição traria consequências negativas apenas para os cidadãos, cada vez mais vulneráveis perante bandidos ousados.

Nessa perspectiva, o referendo queria realçar o poder de interferência estatal na regulação de conflitos que não alcançam os *bandidos*, mas apenas os *cidadãos de bem*, isto é, atores livres do estigma criminoso e que não representam perigo social.

⁵⁹ A pergunta do referendo foi questionada algumas vezes. Em março, durante a tramitação do decreto legislativo 780 na CSPCCO da Câmara, o relator Wanderval Santos (PL-SP) propôs uma alteração na pergunta, sob alegação de que ela não esclarecia que a proibição recairia **apenas** sobre o comércio legal de armas e munições, induzindo, segundo esse raciocínio, o cidadão a votar a favor. A alteração não foi aprovada pela CCJC, mantendo-se a pergunta oriunda do Senado, que, afinal, foi adotada no referendo. Em outra ocasião, em 13 de setembro, o diretor do Instituto Sensus, ao divulgar em entrevista coletiva os resultados de pesquisa de opinião sobre o referendo, afirmou que “a pergunta como estava formulada gera uma tendência de aprovação”. Em outubro, pesquisa divulgada pelo jornal o Estado de S. Paulo mostrou que, de cada 100 pessoas entrevistadas, 29 confundiam sua resposta entre sim e não. Fonte: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/content/pergunta-de-referendo-pode-confundir-eleitores>. Acesso em 29 jul. 2019.

Para reforçar a ideia de ameaça a direitos, a campanha apelou a signos de conquistas do povo brasileiro (comícios, atos de resistência à ditadura, passeatas pelas Diretas Já, caras-pintadas, direitos das mulheres e símbolos nacionais). A mensagem se endereçava a um cidadão totalmente desarmado e entregue a um sistema de segurança pública falido e incompetente.

A atribuição de responsabilidade ao Estado, por incompetência ou omissão, encontrou eco na descrença no governo e nas instituições, e deslizou para voto *não* como protesto contra o contexto político do País.

‘Hoje eles querem proibir a venda legal de armas. O que eles vão proibir depois?’, ‘Hoje posso não precisar de arma, mas, se um dia eu precisar, quero ter o direito de comprar’, ‘A proibição não resolve problema nenhum. Só tira o direito do cidadão’, ‘Eles querem colocar a culpa da violência em você’ (Programa de 16/10/2005).

A campanha da Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas não teve uma unidade discursiva ao longo do tempo. Inicialmente, a ênfase foi emocional: atores globais e pessoas comuns davam depoimentos sobre os riscos de as armas de fogo trazerem um desfecho trágico para desavenças domésticas e outros crimes de proximidade. Armas não significariam proteção, mas perigo. Em um segundo momento, a campanha passou a destacar que as armas legais abastecem a criminalidade; assim, o direito à vida estaria mais bem protegido com menos armas em circulação.

Essa mudança de abordagem era uma resposta direta à ameaça de perda de direitos, assumida com força pela frente do *não*. Com isso, o *sim* apenas contrapunha o seu argumento ao do adversário, reagindo à ofensiva nos termos propostos pelo oponente, o que poderia ser interpretado como sinal de capitulação na disputa pela narrativa dominante.

A superioridade do direito coletivo à vida diante do direito individual à defesa passou a ser exposta em tom mais assertivo, com a exposição do nexos proporcional entre o número de homicídios e os lucros do segmento armamentista. Essa segunda fase da campanha, de confronto entre a

sociedade e o *lobby* das armas, coincidiu com uma troca de comando em sua coordenação⁶⁰.

Na reta final, a campanha abordou os efeitos positivos do Estatuto do Desarmamento na queda no número de homicídios, além do alto custo para se obter uma arma no Brasil, sugerindo implicitamente que o referendo enfeixava uma luta de classes invisível: “o que a propaganda do *não* defende é o direito dos ricos de continuar comprando armas” (Programa de 17/10/2005).

Curiosamente, esse argumento também foi apropriado pela campanha do *não*, ao desacreditar a participação de artistas na campanha do *sim*. A valoração positiva atribuída a pessoas famosas, que emprestariam credibilidade ao discurso, foi invertida com perspicácia pela Frente pelo Direito da Legítima Defesa.

Logo no primeiro programa, a âncora esclarecia: “não temos artistas famosos. Nossos artistas são as pessoas comuns, as indefesas”. No dia seguinte, depois de apresentar depoimentos de parentes de vítimas: “Você viu. Nosso programa não tem artistas famosos e que vivem em condomínios com toda a segurança... Nossos artistas são o povo brasileiro – agricultores, policiais, aposentados – gente como você, que vai precisar se proteger, e que não quer perder os seus direitos”.

A (falta de) estratégia do *sim*, com sua campanha errática com celebridades e sem celebridades, afastada de uma linha argumentativa sólida, não conseguiu reverter a assimilação cada vez mais crescente das mensagens da frente do *não*. O que prometia ser o desfecho natural da mobilização vitoriosa pelo Estatuto do Desarmamento e do êxito da campanha de entrega de armas desaguou em uma derrota acachapante. Segundo Lissovsky (2006, p.40):

Seu principal erro estratégico foi ignorar que o apoio popular ao desarmamento (fundamentalmente passivo, uma vez que a maioria

⁶⁰ Um dos envolvidos na campanha do *sim*, o publicitário Gustavo Carvalho de Oliveira, admitiu que a campanha não tinha conceito, e era constituída por “uma frente de pessoas abnegadas que ajudavam de alguma maneira”. Segundo ele, “cada um fazia um tipo de material; quem fizesse um comercial interessante mandava para lá e eles colocavam no ar”. Rubem César Fernandes, coordenador executivo do Viva Rio, afirmou que a campanha teve um número enorme de voluntários das melhores agências de publicidade do país, trabalhando *pro-bono*, além do apoio de igrejas, mas não havia estratégia específica para o referendo (Mota, 2006, p. 11).

da população não dispunha realmente de armas para devolver), não poderia ser automaticamente transformado em voto SIM.

Com o adversário desfavorecido pela inabilidade na condução da campanha, a frente do *não* soube mobilizar as vantagens de ser oposição em um contexto político desacreditado no âmbito geral e crítico no particular.

Do ponto de vista retórico, enquanto o NÃO soube dizer 'ELES' e enfiar no SIM a carapuça dos políticos e dos governos, a campanha do SIM não conseguiu caracterizar para os eleitores o seu 'NÓS' (sua primeira 'cara' foi a dos artistas) e só começou a sugerir quem seriam 'ELES' muito tardiamente. Uma boa caracterização de 'NÓS' e 'ELES' ajuda a conferir materialidade a um tema complexo, controverso, e diante do qual os eleitores sentem-se inseguros quanto a decisão a tomar. Quando o eleitor não gosta de 'ELES', não importa o que digam: é contra 'ELES'. O SIM provavelmente não se deu conta do cenário de incerteza que este referendo agudizava e subestimou a ansiedade do eleitor. As categorias 'pré-morais' e 'pré-políticas' que mobilizou a seu favor ('defesa da vida', 'horror à arma') não foram capazes de suprir lacunas de informação dos eleitores, de modo a que se sentissem 'à vontade' para dizer SIM (Idem, p. 40).

Ao ativar as crenças dos brasileiros sobre as liberdades individuais e o papel do Estado, a campanha do *não* conseguiu comunicar o sentimento de usurpação de direitos, desproteção e abandono das responsabilidades públicas que o tema da segurança suscita. Tais aspectos também puderam ser verificados no enquadramento que a imprensa deu ao referendo.

3.5 A cobertura jornalística

A tematização do referendo nos principais veículos de comunicação demonstrou a divisão do Brasil sobre o acesso às armas. De acordo com informações do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), entre 1º e 20 de outubro de 2005, somente nos jornais Folha de S. Paulo e O Globo, o referendo foi tema de 399 matérias, dentre as quais 102 reportagens, 19 artigos assinados, 81 cartas de leitores, 35 chamadas de primeira página, 32 colunas assinadas, quatro editoriais, 42 notas em coluna, 69 aspas e 12 outros tipos de artigos. Somando o volume de texto desses dois jornais, tem-se um espaço de 58.894 centímetros quadrados, o que equivale a 30,6 páginas⁶¹.

⁶¹ Fonte: <http://www.tre-mg.jus.br/o-tre/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/os-10-anos-do-referendo-das-armas> Acesso em 29 jul. 2019.

Em muitas situações, a mídia se afastou de princípios informativos para se engajar em um dos lados da polarização, mostrando sintonia com os discursos das campanhas eleitorais de cada frente.

O *Globo*, o maior jornal do País em circulação, declarou-se amplamente favorável à proibição do comércio de armas, posição explicitada em vários editoriais de defesa dessa posição. Outros veículos do Grupo Globo, como os telejornais da TV aberta e a revista *Época*, tentaram apresentar um discurso mais equilibrado, que mostrasse as vantagens e desvantagens de se votar contra ou a favor, mas ainda assim com enquadramento inclinado à proibição.

O Grupo Bandeirantes demonstrou apoio ao *não* em toda a grade de programação. Reportagens, debates e editoriais adquiriram o tom de campanha adotado pela rede. A *Folha de S. Paulo* não assumiu posição oficial no referendo, mas alguns dos seus jornalistas e articulistas tiveram manifestações favoráveis ao desarmamento – entre eles, Ricardo Noblat, Kennedy Alencar, Vinicius Mota, Hélio Schwartzman, Marcelo Beraba, Nelson de Sá e Gilberto Dimenstein.

A revista *Veja* fez campanha explícita para o leitor votar contra a proibição. A capa da edição de 5 de outubro de 2005 tinha como título: “Referendo das armas: 7 razões para votar não”. Abaixo da chamada de capa, o seguinte enunciado: “A proibição vai desarmar a população e fortalecer o arsenal dos bandidos”. O corpo da reportagem esmiuçava as sete razões que endossavam a tese da revista, com um viés puramente opinativo e persuasivo.

A edição da revista *IstoÉ* de 12 de outubro de 2005 trouxe para o leitor a responsabilidade de formar opinião própria sobre o assunto, tendo como pré-requisito a leitura da revista. A manchete de capa se intitulava: “Referendo das armas: 7 razões para votar sim 7 razões para votar não. Só você decide”. A reportagem apresentou os argumentos contra e a favor, e entrevistou os líderes das duas frentes políticas, com questões iguais para cada um. A revista também deu espaço para informações sobre os processos que constituíam o referendo.

A estrutura textual de *IstoÉ*, predominantemente informativa e equidistante em relação aos lados em disputa, permitiu, no entanto, inferir que a revista considerou inoportuno o referendo. Em seu editorial de 12 de outubro, a publicação contrastou os custos da consulta popular com os investimentos brasileiros em segurança: “o custo do referendo girará em torno de R\$ 240 milhões. Já os gastos com segurança pública no País, em 2004, foram de R\$ 200 milhões”.

Um exemplo do acirramento da campanha ocorreu quando a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa entrou com representação contra a Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A frente apresentou os resultados de uma auditoria de imagem do portal do Senado Federal na internet, realizada entre 1º de agosto e 28 de setembro de 2005. A alegação era de que o conteúdo noticioso sobre o referendo das armas favorecia a votação no *sim*, em publicações jornalísticas dos diversos veículos da instituição – Agência Senado, Rádio Senado e Jornal do Senado.

Em resposta, a Secretaria de Comunicação Social informou haver criado uma seção específica no portal do Senado na internet (*hotsite*), denominada *Desarmamento*, para agregar o conteúdo relativo à aprovação do Estatuto e seus desdobramentos. Reafirmando os princípios da comunicação pública, a nota de esclarecimento afirmava que “matérias e/ou reportagens propensas a uma ou à outra posição são resultantes da cobertura das atividades dos senadores, mediante critério meramente jornalístico e não relacionado à tomada de posição em favor de quaisquer dos lados envolvidos no referendo”.

Mesmo assim, por decisão superior, o órgão retirou do ar o *hotsite* do Portal do Senado no dia 3 de outubro de 2005, indiretamente acatando as imputações da Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa. Assim, para evitar a polêmica, preferiu-se a ausência de informações, em um momento no qual a necessidade de esclarecimento público era essencial.

3.6 Os discursos parlamentares

O referendo foi pauta de inúmeros discursos parlamentares. Na Câmara dos Deputados, de acordo com levantamento dos pronunciamentos em Plenário entre 23 de setembro e 20 de outubro de 2005, houve 66 discursos sobre o referendo. Destes, 35 deputados se posicionaram declarando voto no *sim*⁶², 20 apoiaram o não à proibição⁶³, e sete deputados falaram sobre o referendo, sem assumir posição clara sobre o assunto⁶⁴.

Um elemento presente nos discursos dos deputados da Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas foi o resultado da pesquisa *O Impacto da Campanha do Desarmamento no Índice Nacional de Mortalidade por Arma de Fogo*, divulgada em junho de 2005 pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. A pesquisa confirmava os efeitos positivos da Campanha do Desarmamento, ao apontar a diminuição de 8,2% nas mortes por arma de fogo em 2004, que, na prática, correspondeu a 3.234 vidas poupadas. Fora o primeiro ano de queda nesse indicador desde 1992. A maior diminuição nos índices de homicídios ocorrera nos estados que mais recolheram armas de 2003 para 2004⁶⁵.

⁶² Foram eles: Telma de Souza (PT-SP), Maria Lúcia Cardoso (PMDB-MG), Feu Rosa (PP-ES), Perpétua Almeida (PCdoB-AC); Almerinda de Carvalho (PMDB-RJ), Fernando de Fabinho (PFL-BA), Alice Portugal (PCdoB-BA); Fátima Bezerra (PT-RN); Terezinha Fernandes (PT-MA); Nelson Pellegrino (PT-BA), Sandra Rosado (PSB-RN), Chico Alencar (PT-RJ), José Divino (PMDB-RJ), Pastor Pedro Ribeiro (PMDB-CE), Luiz Couto (PT-PB), Eduardo Gomes (PSDB-TO), Fernando de Fabinho (PFL-BA), Luiz Bassuma (PT-BA), Nazareno Fonteles (PT-PI), Luci Choinacki (PT-SC), Eduardo Valverde (PT-RO), Anselmo (PT-RO), Dimas Ramalho (PPS-SP) Alice Portugal (PCdoB-BA), Givaldo Carimbão (PSB-AL), Iriny Lopes (PT-ES), Henrique Fontana (PT-RS), Fátima Bezerra (PT-RN), Paulo Rubem Santiago (PT-PE), Luiz Alberto (PT-BA); Jackson Barreto (PTB-SE), Inocêncio Oliveira (PFL-PE), presidente da Casa, Maurício Rands (PT-PE), Roberto Gouveia (PT-SP) e Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Os deputados Telma de Souza, Perpétua Almeida, Chico Alencar e Luiz Bassuma discursaram duas vezes cada um.

⁶³ Jair Bolsonaro (PP-RJ), Josias Quintal (PMDB-RJ), Mauricio Rabelo (PL-TO), Francisco Rodrigues (PFL-RR), Érico Ribeiro (PP-RS), Enio Bacci (PDT-RS), Nelson Marquezelli (PTB-SP), Mauricio Rabelo (PL-TO), Pedro Fernandes (PTB-MA), Gervasio Silva (PFL-SC), Pompeo de Mattos (PDT-RS), Ricardo Barros (PP-PR), Lael Varella (PFL-MG), Luis Carlos Heinze (PP-RS), Ivan Ranzolin (PFL-SC) e Mauricio Rabelo (PL-TO). Os deputados Enio Bacci e Nelson Marquezelli se pronunciaram duas vezes sobre o referendo. O deputado Josias Quintal, ex-secretário de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, fez três discursos sobre o assunto no período.

⁶⁴ De modo geral, os discursos dos deputados Antonio Cambraia (PSDB-CE), Costa Ferreira (PSC-MA), Lincoln Portela (PL-MG), Reginaldo Germano (PP-BA), Carlos Nader (PL-RJ), Dr. Rosinha (PT-PR) e Benjamin Maranhão (PMDB-PB) tiveram posição indefinida sobre o voto no referendo. Alguns mostraram orientação a favor ou contra o comércio de armas, mas expressaram contrariedade com o referendo em si.

⁶⁵ Fonte: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/2990-O-desarmamento-das-ideias Acesso em 29/7/2019.

A pesquisa ainda atestava a redução das internações hospitalares por motivo de ferimento com arma, após sete meses da aprovação do Estatuto do Desarmamento. A diminuição foi de 7% em São Paulo e de 10,5% no Rio de Janeiro. São Paulo e Curitiba também tiveram reduções consideráveis no número de homicídios, decorridos nove meses da aprovação do ED: 18 e 27%, respectivamente. Embora não se pudesse afirmar a causalidade direta entre a queda nos indicadores de violência e a aprovação da lei, os parlamentares do *sim* destacaram o impacto positivo do menor número de armas em circulação para a saúde coletiva e a segurança pública.

Outro indicador relevante repercutido nos discursos parlamentares foram os resultados de pesquisa divulgada em setembro de 2005 pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Com o nome de *Vidas poupadas – o impacto do desarmamento no Brasil*, o estudo mostrou que, combinados, o Estatuto do Desarmamento e a campanha de entrega de armas reverteram a tendência de crescimento das mortes por armamentos no Brasil.

Antes da legislação restritiva, o Brasil liderava o *ranking* de países com maior número de assassinatos por armas de fogo – de cada dez homicídios, oito eram cometidos com armas. A partir desse histórico, a expectativa era de que o número crescesse 7,2% em 2004 em relação a 2003, mas o índice absoluto de mortes caiu 8,2%⁶⁶. Assim, segundo a Unesco, caso as políticas de desarmamento não tivessem anulado a tendência de crescimento anterior, teriam sido mortas mais 5.563 pessoas.

Um argumento frequente nos pronunciamentos dos parlamentares da Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa foi a do desarmamento da população civil como medida preliminar da implantação de regimes totalitários. Para tanto, alguns discursos arrolaram experiências históricas as mais diversas, como as da União Soviética, em 1929, da Turquia, em 1911, da Alemanha, em 1938, da China, em 1935, da Guatemala, em 1964, de Uganda, em 1970, e do Camboja, em 1956. Todas apresentadas como exemplos do

⁶⁶ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/fohla/cotidiano/ult95u112907.shtml> Acesso em 29 jul. 2019.

desarmamento da “população ordeira”, perpetrados por Estados Nacionais que, em seguida, caçaram e exterminaram seus opositores.

Em linha com a afirmação de que o desarmamento precede atos de força contra minorias, os deputados do *não* inferiram que as leis de controle de armas adotadas em países como a Austrália, o Japão e o Reino Unido, além de sinalizarem perigo autoritário, não teriam efeito concreto na redução da criminalidade. Em mais um exemplo de mobilização elástica da experiência internacional, a argumentação citava países democráticos como prova da associação entre desarmamento e perda de direitos.

Na defesa do *não*, o então deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ) se valeu de argumentos *ad hominem* para desqualificar os opositores.

Olhem para essas pessoas e, olhando para elas, tirem sua conclusão. Por exemplo, quem está à frente desse referendo? Márcio Thomaz Bastos, dono de um enorme escritório de advocacia em São Paulo, habilitado a defender os responsáveis pelos crimes mais hediondos do País [...] Outro grande defensor é o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, que defendeu José Rainha Júnior quando foi preso com uma arma ilegal e trabalha para que o caso Celso Daniel não seja esclarecido, defendendo seus torturadores e executores [...] Outro que defende o desarmamento é o Rubem César, da ONG Viva Rio, amigo íntimo de um cidadão conhecido como William da Rocinha. Mesmo depois de ter sido denunciado pela mídia de envolvimento com o tráfico, continua defendendo o desarmamento [...] Tivemos há pouco tempo no Rio de Janeiro um episódio provocado por superlotação na Polinter. Quem partiu em defesa dos presos? Cecília Coimbra, vice-presidente do Grupo Tortura Nunca Mais [...] Ela defende marginais, mas não defende as vítimas daqueles marginais! [...] Outra que defende o desarmamento é a Celuta Cardoso, da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ [...] Outro conhecido que defende o desarmamento é o Hélio Bicudo, presidente da Fundação Interamericana de Direitos Humanos, aquele que defendeu o sequestrador de Abílio Diniz, junto com o Greenhalgh. Não era um sequestro político, era uma ação de grupos terroristas [...]. O MST aderiu à campanha do desarmamento. Para quê? Para facilitar as invasões em fazendas produtivas. Vocês querem mais do que isso para votar *não* no dia 23 de outubro? (NT. Sessão Plenária, 23/9/2005).

De forma coerente e consistente com a postura assumida ao longo da carreira parlamentar, o futuro presidente da República tentava alertar a população sobre as credenciais duvidosas de figuras eminentes que encamparam o desarmamento, cometendo incivildades contra os defensores dos direitos humanos e do devido processo legal, peças basilares do Estado Democrático de Direito.

No jogo da persuasão, venceram a verossimilhança e os valores arraigados da cultura política. Os diagnósticos apresentados pela frente do *sim* sobre a influência das armas para a ocorrência de homicídios e outros crimes violentos não corresponderam às percepções do senso comum. Não conseguindo converter o clima favorável inicial em decisão de voto, a Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas não soube lidar com o descolamento da campanha de devolução de armas em relação à campanha do referendo. Do outro lado, a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa se apropriou com bastante competência do ambiente de politização contra o governo e de desinteresse pela consulta popular, afinal 21,85% do eleitorado, ou 26.661.791 brasileiros, se abstiveram do comparecimento às urnas, o que revela algum desprezo pela possibilidade de exercício da democracia direta⁶⁷.

Por tudo isso, a experiência do referendo das armas se revelou um dos casos mais emblemáticos de reviravolta eleitoral, com consequências profundas para o acirramento dos projetos ideológicos sobre segurança pública e justiça criminal no Brasil. Os efeitos dessa polarização, inextricavelmente ligada ao contexto, se fizeram sentir nos anos seguintes, com as diversas propostas legislativas tendentes a revogar o Estatuto do Desarmamento, com lastro no resultado do referendo. E têm efeitos agudos na atual conjuntura, em que o acesso às armas se transforma em um dos principais cavalos de batalha do atual Governo Federal. É o que veremos no próximo e último capítulo.

⁶⁷ A quantidade de votos nulos e brancos não foi expressivas como a taxa de não comparecimento: 1,39% e 1,68%, respectivamente. Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/quadro-geral-referendo-2005> Acesso em 29 jul. 2019.

CAPÍTULO 5 – A política de descontrole de armas do Governo Bolsonaro

Nos últimos cinco anos, sem contar as Jornadas de Junho de 2013, seguiram-se a reeleição e o *impeachment* de Dilma Rousseff, que pôs fim a treze anos de governos federais petistas; o desmantelamento provocado pela Operação Lava Jato nos partidos políticos tradicionais e nas grandes empreiteiras; a prisão do mais popular presidente da República dos últimos anos; a limitação de investimentos públicos por vinte anos, via emenda constitucional; o assassinato político da vereadora carioca Marielle Franco no exercício do mandato; o atentado contra Jair Bolsonaro, líder nas pesquisas de intenção de voto, durante a campanha eleitoral; a ascensão de notícias falsas como importante vetor político; os anos consecutivos de recessão econômica e desemprego recorde; e a deslegitimação da imprensa e da ciência como referências para a interpretação da realidade. Não é pouco para um país que vivia, a partir de 1985, o mais longo período sob democracia desde a República.

No campo institucional da segurança, a ação de maior impacto foi a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, em fevereiro de 2018, durante a presidência de Michel Temer. Com duração até 31 de dezembro daquele ano, a medida extrema transferiu o comando das polícias civil e militar, do Corpo de Bombeiros, do sistema carcerário e da Secretaria de Segurança Pública ao general do Exército Walter Souza Braga Netto. Ainda em 2018, houve a criação do Ministério da Segurança Pública, que absorveu parte da estrutura e das atribuições do Ministério da Justiça⁶⁸, e foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Já na gestão Bolsonaro, os Ministérios da Justiça e da Segurança Pública foram reunificados sob a liderança do ex-juiz Sergio Moro, e, em 2019, foi aprovada a lei anticrime de endurecimento penal (lei 13.964/2019), proposta pelo Governo.

No país com o maior número absoluto de mortes violentas intencionais do mundo, sendo 72,4% dessas mortes provocadas por armas de fogo, o tema das armas nunca esfriou – permaneceu ativo, mas restrito à esfera dos grupos

⁶⁸ O novo ministério incorporou os seguintes órgãos: Departamento de Polícia Federal (DPF), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

de interesse. Já tramitavam nas Casas do Congresso mais de 600 propostas, contra e a favor da lei vigente, sendo o principal deles o PL 3722/2012, de autoria do deputado Rogério Peninha Mendonça (MDB-SC), que sintetiza as ideias da bancada da bala. Aprovado em uma comissão especial da Câmara dos Deputados, o projeto estava pronto desde 2016 para votação em Plenário. Mas o que elevou o assunto à esfera pública foi a candidatura (e a vitória) de Jair Bolsonaro à Presidência da República, e suas primeiras ações no governo.

Assim, o que será exposto neste capítulo é uma tentativa de captar o sentido e os efeitos imediatos de ações políticas ainda em andamento, com impactos contingentes, que podem, inclusive, ser revertidas no médio prazo. Entre uma análise limitada pela falta de distanciamento temporal e a decisão de não incluir os fatos recentes sobre a lei de armas, preferimos a primeira opção, que pode ser corrigida e ampliada em pesquisas futuras.

4.1 Decreto presidencial 9.685/2019

Em 31 de dezembro de 2018, o Instituto Datafolha divulgou pesquisa apontando o aumento do índice de pessoas contrárias à posse de armas: 61% dos entrevistados consideraram que deveria ser proibido ter armas em casa, por representarem ameaça à vida de outras pessoas. No levantamento anterior, realizado em outubro de 2018, 55% disseram ser contra a posse de armas⁶⁹.

No dia 15 de janeiro de 2019, ao anunciar o primeiro decreto de liberação da posse de armas, o presidente disse: “Ninguém pode dizer que se surpreendeu com o decreto, porque foi o atendimento de promessas de campanha”, em um aceno à sua base eleitoral armamentista. Como justificativa, novamente o presidente se apoiou no resultado do referendo de 2005 e no “direito de todo cidadão de bem ter uma arma”, sem mencionar qualquer estudo sobre a influência de armas na segurança pública, embora reconhecesse que “o decreto não tem nada a ver com segurança pública”.

Entre as principais mudanças ligadas à posse, o decreto dispensou a obrigação de comprovar à Polícia Federal a efetiva necessidade para a compra

⁶⁹ Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/31/para-61-dos-brasileiros-posse-de-armas-de-fogo-deve-ser-proibida-diz-datafolha.ghtml> Acesso em 7 fev.2020.

– agora o cidadão poderia comprar até quatro, em vez de duas armas. Para afastar a suposta discricionariedade da Polícia Federal na concessão do registro, o órgão deveria presumir a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas pelo requerente. A medida também ampliou de 5 para 10 anos o prazo para renovação do registro e determinou a existência de um cofre para guardar armas nas casas onde vivam grupos vulneráveis (crianças, adolescentes e pessoas com deficiência mental). O decreto ainda autorizou a compra de armas em cidades com mais de 10 mil homicídios por 100 mil habitantes, de acordo com o Atlas da Violência, e permitiu que clubes de tiro forneçam munição recarregada a seus associados.

Como o decreto, em vez de regulamentar e se manter subordinado à lei de armas em vigor, trouxe inovações contrárias ao ordenamento vigente, usurpando ainda a competência congressual sobre a questão, as reações foram estridentes. Mais de dez projetos de decreto legislativo foram apresentados no Senado Federal para sustar a iniciativa presidencial. O Ministério Público de vários estados e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão entraram com ações de inconstitucionalidade no Ministério Público Federal. Por fim, os partidos Rede Sustentabilidade, PSol e PCdoB alegaram a inconstitucionalidade do decreto perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Enquanto a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) pontuou que “o decreto é um retrocesso e pode piorar nossos índices de violência”, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni minimizou o risco de uma criança que viva em residência com arma de fogo se acidentar: “A gente vê criança pequena botar o dedo dentro do liquidificador e perder o dedinho. Então, nós vamos proibir os liquidificadores? Não. É uma questão de educação, de orientação. No caso da arma, é a mesma coisa”, destacou⁷⁰. O ministro disse ainda que criou quatro filhos com arma dentro de casa, e que a Polícia Federal será “obrigada” a acreditar na declaração do cidadão de que tem cofre seguro para guardar a arma na residência.

⁷⁰ Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/15/arma-em-casa-e-risco-para-crianca-tanto-quanto-liquidificador-compara-onyx.ghtml> Acesso em 7 fev. 2020.

4.2 Decreto presidencial 9.785/2019

Com ênfase na concessão do porte de armas, e ampliando as regras para a posse do decreto anterior, o decreto assinado em 7 de maio de 2019 foi o ato mais radical tomado pelo Governo Bolsonaro sobre a matéria até então, ao permitir a liberação de armas de uso militar para civis.

Na prática, a medida liberou a compra de armas de grosso calibre, como fuzis, ao aumentar o limite de armas com energia cinética de 407 para 1620 joules. Assim, um fuzil como o T4, da Taurus, que libera 1320 joules, poderia ser adquirido e portado por um cidadão comum. O decreto também ampliou o porte para mais 23 categorias profissionais: parlamentares de todo o País, caminhoneiros, agentes de trânsito, moradores de área rural, caçadores, atiradores e colecionadores (CACs), advogados com função pública, praças das Forças Armadas, jornalistas em cobertura policial e até conselheiros tutelares.

Em uma afronta às normas internacionais de aviação e às prerrogativas da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o decreto permitiu o embarque de passageiros armados em voos. CACs e policiais ficaram autorizados a comprar munição sem limite de quantidade, e o limite da compra de munição por civis passou de 50 munições anuais, por arma, para 5000 unidades (armas de uso permitido) e 1000 unidades (armas de uso restrito).

Nos clubes de tiro, menores de qualquer idade poderiam praticar tiro esportivo, desde que tivessem autorização de um dos responsáveis. Segundo o decreto, os CACs poderiam transportar arma curta carregada até o clube, o que configura concessão ilegal de porte de arma. Ainda na seara dos clubes e escolas de tiro, o decreto previu que estes ficavam autorizados a fornecer munição recarregada, em quantidade ilimitada, para seus clientes. É sabido que a recarga de munição dificulta o seu rastreamento, por não haver previsão legal de marcação.

As implicações penais do texto alcançaram ainda criminosos presos e condenados por porte ilegal das armas de uso restrito, que, pelo decreto, tornaram-se de uso permitido. A medida abriu brecha para a despenalização,

ou redução de pena, de muitos delitos. Diante do vácuo legal, o Comando do Exército foi instado a estabelecer, dentro de dois meses, quais armamentos deverão se enquadrar nas categorias de uso restrito, permitido e não autorizado.

Dessa vez, a reação foi mais contundente, e partiu de segmentos ainda maiores, não restritos à oposição parlamentar. Cerca de trinta decretos legislativos foram apresentados na Câmara dos Deputados e sete no Senado Federal para anular os decretos presidenciais. Governadores de 13 estados e do Distrito Federal, de diferentes partidos, assinaram uma carta aberta contra o texto, pedindo sua “imediata revogação para o avanço de uma efetiva política responsável de armas e munições no país [...], com a coordenação de esforços da União, dos Estados e dos Municípios [...], baseada em evidências e para implementar o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”⁷¹.

4.3 Decreto presidencial 9.797/2019

Com a pretensa intenção de corrigir o decreto anterior, embora mantendo as disposições da maior parte do seu conteúdo, o presidente editou um novo decreto no dia 21 de maio de 2019.

O texto teve como aspectos principais a proibição do porte de armas como fuzis, carabinas e espingarda por civis, mas a liberação irrestrita da posse; a ampliação ainda maior das categorias autorizadas a portar armas, incluindo todos os advogados, guardas portuários, donos de empresa de segurança privada e transportadoras de valores; a concessão à ANAC do poder de autorizar passageiro a voar armado, ainda que em choque com a legislação internacional; e, nos estandes de tiro, a permissão da prática apenas para menores a partir de 14 anos, com autorização conjunta dos responsáveis, ou de um, na falta do outro.

Em relação à comunicação da compra de armas, o decreto fixou o prazo de sete dias para o comerciante dar ciência ao Exército, quando, pela lei atual, cabe ao vendedor a comunicação imediata e obrigatória. Nas zonas rurais, o

⁷¹ Fonte: <https://g1.globo.com/politica/blog/andrea-sadi/post/2019/05/21/governadores-de-13-estados-divulgam-carta-aberta-contradecreto-de-armas-de-bolsonaro.ghtml> Acesso em 7 fev. 2020.

porte foi concedido somente aos proprietários, segundo a regra da “posse justa” do imóvel, deixando de fora a maioria dos trabalhadores do campo.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização que publica o Anuário de Segurança Pública, já havia repudiado em notas os decretos anteriores. Sobre o mais recente, considerou que, embora tenha se tornado mais palatável, continuava inconstitucional e irresponsável. “O novo decreto segue desrespeitando a legislação vigente e repete os mesmos erros contidos no decreto 9.785/2019, representando um sinal verde para que tenhamos uma escalada de crimes letais no País nos próximos meses”, disse o Fórum em comunicado⁷².

A Consultoria Legislativa do Senado Federal produziu uma nota técnica, em que afirmou não haver modificação substancial no documento. O decreto continuava exorbitante, segundo o órgão, “contrariando a lei e criando direito e obrigação não previstos por ela”. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados também já havia elaborado nota técnica sobre o decreto anterior, em que apontava pelo menos nove artigos do seu teor como inconstitucionais⁷³. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão considerou que o decreto “não apenas manteve, mas agravou as ilegalidades do decreto anterior”.

Em outra frente de reação, que agregou especialistas em segurança pública e juristas, o texto foi alvo de um protesto organizado por mais de 70 entidades, na tradicional faculdade de direito do Largo São Francisco, em São Paulo. Na ocasião, foi lido um manifesto assinado por 11 ex-ministros da Justiça e da Segurança Pública, das gestões do PSDB, do MDB e do PT. O documento destacava que, apesar das diferenças de orientação de cada governo, todos trabalharam para reduzir o número de armas em circulação e fortalecer as capacidades nacionais de controle e fiscalização. A flexibilização

⁷² Fonte: https://istoe.com.br/a-confusao-das-armas/?fbclid=IwAR3MuHFS2v1WpHTsLSS2qSuXQ3U3fuCI4cW-Ck4t_ajT9AIsInEWWY6O7Ho Acesso em 8 fev. 2020.

⁷³ Fonte: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/05/10/interna-brasil,754282/senado-e-camara-apontam-ilegalidades-no-decreto-de-armas-de-bolsonaro.shtml> Acesso em 7 fev. 2020.

do porte e da posse de armas, contida nos decretos, iria estimular o crescimento da violência, em vez de diminuí-la, dizia o texto⁷⁴. O ato público também se dirigiu contra o pacote anticrime do ministro Sergio Moro.

4.4 A reação do Senado

No dia 12 de junho de 2019, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal aprovou sete projetos de decreto legislativo que anulavam os efeitos do decreto presidencial 9.785/2019. A CCJ rejeitou, por 15 votos a 9, o parecer do relator Marcos do Val (Cidadania-ES), favorável à manutenção do decreto presidencial, e adotou o voto em separado do senador Veneziano Vital do Rego (PSB-PB). “O escopo da lei foi desarmar a população. O decreto extrapolou o poder regulamentar ao estabelecer a aquisição ilimitada de armas por uma mesma pessoa”, disse o relator do parecer vencedor⁷⁵.

A votação em Plenário ocorreu no dia 18 de junho, em regime de urgência. Por 47 votos a 28, os senadores aprovaram o projeto de decreto legislativo (PDL) 233/2019 e seus apensos, tornando sem efeito o decreto presidencial 9.785/2019. Em meio ao debate, senadores favoráveis à anulação do decreto denunciaram agressões e ameaças de morte recebidas nas semanas anteriores, por meio de redes sociais. O presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), se solidarizou com os relatos e determinou medidas de proteção aos senadores, destacando que a Casa havia mostrado sua grandeza ao votar o PDL, que estava pronto para tramitar na Câmara dos Deputados, sem se intimidar com ameaças⁷⁶.

⁷⁴ Assinaram o texto os ex-ministros Aloysio Nunes Ferreira, Eugênio Aragão, José Carlos Dias, José Eduardo Cardozo, José Gregori, Luiz Paulo Barreto, Miguel Reale Jr., Milton Seligman, Raul Jungmann, Tarso Genro e Torquato Jardim. Entre as entidades da sociedade civil envolvidas no ato, estavam a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas (Abracrim), a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD) e a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro. Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/seguranca-publica/ex-ministros-da-justica-e-mais-de-70-entidades-atacam-liberacao-de-armas-e-pacote-de-moro/>. Acesso em 7 fev. 20.

⁷⁵ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/12/ccj-derruba-decreto-que-flexibiliza-porte-de-arma-materia-segue-para-o-plenario>. Acesso em 8 fev. 2020.

⁷⁶ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/18/senado-derruba-decreto-sobre-armas>. Acesso em 8 fev. 2020.

4.5 A revogação parcial dos decretos e a apresentação do PL 3723/2019

Após seis meses de governo, prestes a ver a Câmara dos Deputados examinar o decreto derrubado pelo Senado Federal, com forte tendência a acompanhar o entendimento da Casa vizinha, e, na véspera de o Supremo Tribunal Federal julgar a inconstitucionalidade das ações liberatórias de armas e munições, no dia 25 de junho, Bolsonaro revogou seus próprios decretos (9.785 e 9.797) e artigos de decretos anteriores⁷⁷. Em seguida, editou quatro novos regulamentos: os decretos 9.844, 9.845 e 9.846, e, na madrugada seguinte, o decreto 9.847⁷⁸.

Ao longo do dia 25, o porta-voz da Presidência da República chegou a dizer que o presidente não revogaria os decretos nem colocaria empecilhos à votação destes na Câmara dos Deputados, mas foi desmentido em seguida pelos ministros da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência, que alegaram ter sido reservada a decisão de revogar e reeditar os regulamentos.

Fatiado em novos textos, permaneceu nos decretos o espírito de liberação irrestrita de armas e de afrouxamento dos controles. Como reação, o senador Fabiano Contarato (Rede-ES) e o deputado Alessandro Molon (Rede-RJ) protocolaram novos decretos legislativos para anular os últimos decretos presidenciais. O Ministério Público Federal (MPF) tachou de “caos normativo” o vaivém do Executivo, que estaria ameaçando a normalidade jurídica do país. O órgão requereu à Justiça Federal a suspensão de 24 artigos dos decretos presidenciais editados em 25 de junho.

Em um dos últimos atos como Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge solicitou ao Supremo Tribunal Federal, em 17 de setembro, a declaração de inconstitucionalidade de seis decretos editados por Bolsonaro – destes, três ainda em vigência – sob a alegação de “evidente usurpação da

⁷⁷ Os trechos revogados foram: o art. 34-A, do decreto 9.607/2018, sobre entes autorizados a importar produtos de defesa, e os arts. 183 e 190 do decreto 3.665/2000, sobre produtos que só podem ser importados após autorização do Exército.

⁷⁸ Fonte: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/25/bolsonaro-contradiz-porta-voz-revoga-decreto-de-armas-e-edita-nova-versao.htm> Acesso em 8 fev. 2020.

competência privativa da União para legislar sobre direito penal”. Acrescentou que tal fato “afronta o princípio da separação dos Poderes, com decreto regulamentar que ultrapassa e substitui o Poder Legislativo na tomada de decisão acerca da política pública sobre posse e porte de arma de fogo”⁷⁹.

Um dia depois, foi sancionada pelo presidente da República, sem vetos, a lei 13.870/2019, proposta pelo senador Marcos Rogério (DEM-RO), que autoriza o produtor rural que tenha posse de arma a andar armado em toda a extensão da sua propriedade, e não apenas na sede. Parlamentares que apoiaram a proposta deram como justificativa a insegurança dos proprietários de terra com a violência no campo. Já os contrários à medida pontuaram que a lei poderá aumentar a violência contra indígenas e sem-terra.

Como alternativa à resistência apresentada pelas instituições à tentativa de ampliar, ao arripio do ordenamento jurídico, as permissões de porte de arma, o Executivo apresentou ao Congresso Nacional, em 26 de junho, o projeto de 3723/2019, no intuito de corrigir “eventuais inconstitucionalidades nos decretos”, segundo o ministro da Casa Civil. O PL reuniu muitas propostas já contidas nos decretos, e passou a tramitar com urgência constitucional.

Entre outras medidas, o texto permite, por decreto presidencial, a concessão do porte para novas categorias, além das listadas no Estatuto do Desarmamento, estende o porte para CACs, define que a posse poderá exercida em toda a extensão da residência ou do local de trabalho (e não apenas dentro de casa ou do escritório) e dispensa os órgãos de segurança pública de autorização do Exército para adquirir armas de uso restrito.

Uma alteração importante diz respeito à identificação dos projéteis. Pelo art. 23 do Estatuto do Desarmamento, forças de segurança como polícias, guardas municipais e agentes prisionais só podem adquirir munições marcadas. A medida permite conhecer a origem das cápsulas e, eventualmente, controlar as brechas que facilitam o desvio de balas de uso restrito para o crime organizado. Um levantamento do Instituto Sou da Paz mostrou que o total de

⁷⁹ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/dodge-pede-inconstitucionalidade-de-decretos-das-armas-de-bolsonaro.shtml> Acesso em 8 fev. 2020.

munições compradas pelos grupos autorizados no art. 23 representa apenas 22% do total de munições existentes no Brasil, ou seja, de cada 10 cápsulas de balas, somente duas têm informações sobre a procedência do lote⁸⁰.

Ao ampliar a concessão do porte para caçadores, atiradores e colecionadores, o PL 3723/2019 consagra a situação apontada em uma pesquisa do instituto, realizada em 2019. Pela primeira vez, a quantidade de munições compradas por atiradores se igualou às adquiridas pelos órgãos de segurança pública: 32.107.710 contra 32.247.467. De 2016 até 2019, o crescimento foi de 230%. Em 2019, os atiradores adquiriram um montante de munições 143% maior do que o das Forças Armadas, que compraram 13.204.805 unidades.

Como as atuais regras⁸¹ para se tornar um CAC não são muito diferentes do pedido de posse de arma à Polícia Federal, pessoas de má fé, com registro de atirador esportivo, podem se tornar potenciais agentes do contrabando de munição. As características do mercado clandestino de armas e munições no Brasil foram reveladas em um trabalho realizado há quatorze anos, que cabe aqui comentar, antes de retomarmos a análise do PL 3723/2019, proposto pelo Governo Federal.

4.6 A CPI do Tráfico de Armas

Em 2006, a Câmara dos Deputados instalou uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Em um levantamento pioneiro, durante oito meses, foram ouvidas mais de cem pessoas, entre militares, policiais, comerciantes, CACs, especialistas e até traficantes presos. A comissão contou com a assessoria técnica voluntária e não remunerada da ONG Viva Rio, a pedido do presidente, o deputado e delegado licenciado da Polícia Federal Moroni Torgan (PFL-CE).

⁸⁰ Fonte: <https://ponte.org/so-22-das-municoes-sao-identificadas-no-brasil-e-projeto-quer-diminuir-mais/>
Acesso em 15 fev. 2020.

⁸¹ Para ser um CAC, é preciso obter o Certificado de Registro (CR), que tem validade de dez anos e custa R\$ 100 para ser concedido pelo Exército. A pessoa interessada precisa ser filiada a um clube de tiro, fazer prova de capacitação técnica e avaliação psicológica, apresentar certidões negativas (não pode responder a inquérito criminal) e informar um local adequado para guarda do acervo. Os clubes de tiro também têm de ser autorizados pelo Exército.

Graças ao esforço conjunto, foi possível conhecer o perfil (fabricante, tipo, modelo, calibre e situação legal) de 146.723 armas apreendidas pelas forças de segurança pública do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Distrito Federal. Na ocasião, o sub-relator Raul Jungmann (PPS-PE) solicitou aos fabricantes Taurus, Amadeo Rossi, CBC e IMBEL o rastreamento (identificação do primeiro comprador) de 10.549 armas. Outras 8.422 armas registradas no SINARM, sistema gerido pela Polícia Federal, também constaram do levantamento (Bandeira, 2019, p. 233, 234).

A partir dos rastreamentos, a CPI concluiu que 68% dos desvios das armas para o crime ocorriam em lojas autorizadas a vendê-las legalmente. Em seguida, vinham as armas oriundas de empresas de segurança privada e transportadoras de valores – 23% do total, segundo a Polícia Federal. Em terceiro lugar, representando 18% das armas informadas pelas fábricas, aquelas desviadas pelo aparato estatal de segurança – destas 59% estavam sob responsabilidade das polícias militares e 22% do Exército, fossem das próprias instituições ou de uso particular dos seus integrantes (idem, p. 235).

A corrupção, mais do que a porosidade das fronteiras, era o fator que mais estava abastecendo o tráfico interno de armas no Brasil em 2006. Pelas regras de então, a cada dois anos, policiais e militares das Forças Armadas podiam comprar até três armas de uso pessoal e milhares de cartuchos e munições. Policiais civis estavam autorizados a comprar uma arma a cada dois anos⁸². O Estado que, nos anos anteriores, promoveu campanhas para convencer a população a devolver suas armas em situação ilegal, as recebia com uma das mãos. Com a outra, a partir de relações espúrias entre agentes públicos e criminosos, as desviava para a criminalidade.

O sub-relatório do deputado Raul Jungmann, agregado às conclusões da CPI, continha 92 propostas e recomendações sobre o comércio ilegal de armas, que foram enviadas aos órgãos com responsabilidade no enfrentamento do problema. Apenas uma medida foi tomada: o Ministério Público Federal de São Paulo acionou a Divisão de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) do Exército por não permitir o acesso da Polícia Federal

⁸² Fonte: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,relatorio-de-cpi-diz-que-armas-da-policia-abastecem-o-crime,20061127p59729> Acesso em 10 fev. 2020.

aos dados do Sigma, de responsabilidade do comando militar. O órgão se negava a compartilhar as informações com as demais agências de fiscalização de armas e munições. Diz um trecho do sub-relatório da CPI (ibid. p.243, 244):

Entre outras iniciativas, apresentamos o testemunho de militares e policiais, que apuraram como falsos colecionadores e atiradores esportivos são na verdade traficantes de armas e munições, e como clubes de tiro se tornaram verdadeiras feiras desses produtos, por serem controlados de forma precária.

Demonstramos que a questão da informação é central, e que sem dados de qualidade e atualizados sobre armas, é inviável o combate aos seus desvios. Usando os poderes de investigação da CPI, pudemos mobilizar esforços, como da Polícia Federal, da DFPC e de algumas Secretarias de Segurança Estaduais, e obter a colaboração dos fabricantes de armas, provando que é possível o rastreamento de grandes quantidades de armas ilegais, nunca antes feito neste país. O importante é entender que o rastreamento é o caminho para se desbaratar o crime organizado, e não apenas para desarmá-lo, para se descobrir os focos de cumplicidade instalados em organismos do Estado, para se revelar os descaminhos percorridos pelas armas e munições depois que saem das fábricas brasileiras, até chegarem às mãos dos criminosos.

Ao longo de quatorze anos, não geraram mudança os diagnósticos apresentados pela CPI da Câmara Federal, assim como os da CPI sobre o desvio de armas, aberta pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, que apresentou conclusões parecidas. A comissão foi instalada em 2016 para investigar o desaparecimento (por roubo, furto ou extravio), ocorrido em 2015, de armas em 36 batalhões da Polícia Militar do Estado. As recomendações incluíram a identificação das munições também para civis e a colocação de *chips* de marcação interna, em vez da marcação mecânica, fácil de raspar.

O PL 3723/2019, apresentado pelo Governo Bolsonaro, não só passa ao largo do problema, como ainda o agrava, ao aumentar o poder bélico dos CACs, um dos focos da movimentação clandestina de armas e munições. Após um acordo proposto pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), o Plenário votou apenas a regulamentação das atividades dos CACs. Quanto à forma de inclusão das categorias autorizadas ao porte de arma, ficou acertado que o Governo Federal enviaria um projeto de lei ao Congresso sobre o tema. O acordo também previu a retirada de todos os destaques apresentados pelos partidos. Assim, o projeto foi aprovado em

Plenário, no dia 5 de novembro de 2019, e enviado ao Senado Federal⁸³, onde aguarda, até o momento da produção deste texto, parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ).

⁸³ Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/609927-plenario-inicia-ordem-do-dia-para-analisar-projeto-sobre-armas-copia-copia-copia-copia-copia-copia-2> Acesso em 8 fev. 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise a seguir tem limitações de ordem prática, que devem ser explicitadas. Por ser este um trabalho que se volta para a dimensão conjuntural da história política recente, ele é tomado pela sensação angustiante de que faltam referenciais para compreender e explicar a aceleração reversa do tempo histórico por que vem passando o Brasil nos últimos anos. A chamada “crise de representatividade”, fenômeno conhecido na literatura das democracias modernas, adquiriu um caráter avassalador e atordoante, gerando suspeitas de que, aqui, a crise não é de governos, mas de fim do ciclo democrático.

Algumas questões despontam após o exame dos acontecimentos da política brasileira de armas de fogo desde a aprovação do Estatuto do Desarmamento, em 2003, passando pela realização do referendo, em 2005, até as ações perpetradas pelo Governo Bolsonaro, em 2019.

Nota-se, evidentemente, o gradual distanciamento em relação às premissas da lei atual de armas, de média intensidade no caso do referendo, desembocando em uma desfiguração completa dos controles, praticada pelo atual Governo Federal.

Em 2006, ano seguinte ao da consulta popular, a campanha de entrega de armas continuou registrando altos índices de adesão. A compra de armas foi reduzida em 40,6%, na comparação entre os períodos 2002-2003 e 2008-2009, caindo de 57 mil para 37 mil armas vendidas (Neri, 2013). Ainda assim, o número de brasileiros que conseguiram armas registradas continuou significativo. De acordo com o coordenador do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Renato Sérgio de Lima (Lima apud Bandeira, 2019, p.332):

Entre 2004 e 2014, foram concedidos mais de 121 mil registros a civis pelo Departamento de Polícia Federal, e o número está crescendo. É falso, portanto, dizer que o cidadão não tem acesso a arma, ou que o referendo de 2005 não está sendo respeitado.

Os dois fenômenos caminharam em paralelo: o Estatuto do Desarmamento teve êxito na redução da quantidade de armas em circulação, por meio do desarmamento voluntário e da normatização da venda de armas e munições, que permitiram o aumento das apreensões por parte das polícias.

Ao mesmo tempo, a venda legal, que teve decréscimos pontuais, voltou a crescer nos últimos anos, fazendo do país uma das sociedades mais armadas do mundo, e contrariando a ideia de que a população foi desarmada, enquanto os bandidos estão à solta.

Pesquisas de opinião seguidamente apontaram que a maioria da população continuou a apoiar o controle de armas. Segundo a já citada sondagem de dezembro de 2018, do Instituto Datafolha, mesmo entre os que declararam voto em Bolsonaro na eleição presidencial, o direito de possuir uma arma foi defendido por 53%, o que não constitui maioria ampla. Quando indagados sobre a necessidade de facilitar o acesso a armas, 59% desse mesmo grupo se disseram contrários⁸⁴.

Por que, então, a política pública de armas mudou? Primeiramente, é importante considerar o caráter cíclico das políticas públicas, que mudam a despeito da sua eficácia. Passados dezesseis anos, é natural a reacomodação de forças na conjuntura, nos atores, nas coalizões de interesse e em outras variáveis institucionais, ainda mais em se tratando de um tema controverso, de consenso instável e com grande apelo político-eleitoral.

As causas da extinção de uma política pública, seja ela substituída ou não por outra, são basicamente três: o problema que originou a política é percebido como resolvido; as providências tomadas pela política são percebidas como ineficazes; e o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e informais (Giuliani, 2005 apud Secchi, 2013, p. 67).

O país que, nas últimas décadas, teve um grande aumento de agressões armadas contra as pessoas, tendência que foi revertida com o Estatuto do Desarmamento, não se enquadra em nenhuma das três situações. Resta observar, no caso do esgotamento da política pública, o fator *percepção*. Nesse aspecto, as evidências sobre a incidência do acesso a armas para o agravamento de eventos letais sofreram derrotas importantes no discurso público.

Pesquisas não foram capazes de penetrar as estruturas morais que regem a política, a fim de criar, se não um consenso, ao menos uma oposição

⁸⁴ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/12/contrarios-a-liberacao-da-posse-de-arma-no-pais-voltam-a-crescer-e-atingem-61.shtml> Acesso em 8 fev. 2020.

firme, que barrasse uma revisão tão drástica nos pressupostos da lei. Dito de outra forma, apresentar a verdade científica para negar uma mentira foi insuficiente para mudar percepções que são da ordem da crença.

Além de perguntar *por que* a política mudou, fundamental é a indagação de *como* ela mudou. A forma autoritária com que Bolsonaro modificou a lei de armas, cometendo ilegalidades de forma e de substância, embora grave, não pode ser considerada surpreendente. Fora do escopo das armas, o primeiro ano do governo foi pontuado por gestos de força e ruptura em políticas públicas de áreas tão diversas quanto educação, cultura, meio ambiente, saúde, agricultura, participação e relações internacionais⁸⁵.

Em que ponto do espectro bolsonarista se situariam hoje os segmentos cristãos – católicos e, sobretudo, evangélicos – que concordam com a liberação de armas? Seriam eles os mesmos que, quinze anos atrás, durante a campanha do referendo, coordenaram esforços para trocar armas por bíblias em igrejas? Como os grupos pró-vida (ou antiaborto), alinhados com o Governo Bolsonaro, justificariam a possibilidade de alguém carregar um fuzil a tiracolo e matar um cidadão após uma desavença?

Mesmo se a maioria dos grupos que elegeram o presidente houvesse desistido de apoiá-lo, não haveria problema, já que a ideia do bolsonarismo não parece ser governar para todos, desde que seja mantida ativa uma militância ruidosa e fiel, que não é maioria, sobretudo nas redes sociais. A

⁸⁵ Fontes: Os seis números que resumem os seis meses da Educação na gestão Bolsonaro <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48699037>; Cultura, sob Bolsonaro, vive volta da censura, perda de ministério e viés evangélico <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/12/cultura-sob-bolsonaro-vive-volta-da-censura-perda-de-ministerio-e-vies-evangelico.shtml> ; Decisões da gestão Bolsonaro fragilizam controle ambiental <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/decisoes-da-gestao-bolsonaro-fragilizam-controle-ambiental.shtml> ; Ministério da Saúde suspende 19 medicamentos gratuitos do SUS (https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2019/07/16/interna_ciencia_saude.771353/ministerio-da-saude-suspende-19-medicamentos-gratuitos-do-sus.shtml); Governo Bolsonaro libera 51 agrotóxicos e totaliza 290 no ano <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/07/governo-bolsonaro-libera-51-agrotoxicos-e-totaliza-290-no-ano.html> ; Bolsonaro diz que quer extinguir a maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>; Tropeços na política externa de Bolsonaro enfraquecem Brasil https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/26/interna_politica.1110542/tropecos-na-politica-externa-de-bolsonaro-enfraquecem-brasil.shtml Acesso em 20 fev. 2020.

eleição de Bolsonaro embaralhou os fatores que, antes dele, determinavam o sucesso eleitoral, como estrutura partidária, tempo de rádio e TV, palanques estaduais e experiência executiva anterior. Não teria havido o Bolsonaro presidente sem o papel de *digital influencer* nas redes. Vencida a eleição, a dimensão *online* continuou a prevalecer, bem como a disposição para disseminar conteúdo inflamável (e mesmo falso), no intuito de manter a base agitada e aguerrida, em um engajamento tecnológico que é favorável ao populismo.

Ao tornar equivalente a opinião de todas as pessoas, a rede social demonstra sua extraordinária vocação *anti-establishment*. Os marcadores de certeza, os filtros de qualidade, as certificações construídas ao longo de séculos pela civilização são dissolvidos pelo algoritmo equalizador. Diplomas universitários, pesquisas científicas, títulos honoríficos são substituídos por opiniões, *likes* e seguidores. Abre-se, portanto, uma extraordinária brecha para a ascensão social de pessoas descartadas pelos filtros analógicos [...] Nesse sentido, a trajetória de Bolsonaro – de militar de baixa patente que não progrediu na carreira, saiu do Exército, entrou para a política e se tornou chefe de todos os generais – serve de inspiração e encarna o sonho de quebra de hierarquia, de trampolim social e de fim da meritocracia (Lago, 2019).

. Entre janeiro e março de 2019, a avaliação positiva do governo (ótimo ou bom) despencou de 49% para 34%, e a avaliação negativa (ruim ou péssimo) subiu de 11% para 24%, segundo o Ibope. Foi menor índice de aprovação no mesmo período do primeiro mandato, em comparação com os governos FHC, Lula e Dilma⁸⁶.

Sem maioria social, sem capacidade de coordenação política, com uma base partidária fraturada a ponto de fazer o presidente se desligar, após onze meses de governo, do partido ao qual se filiara em 2018 para disputar as eleições⁸⁷, e anunciar a criação de uma nova legenda⁸⁸, como explicar a

⁸⁶ Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/20/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-34-e-reprovacao-de-24-diz-pesquisa-ibope.ghtml> Acesso em 8 fev. 2020.

⁸⁷ Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml> Acesso em 8 fev. 2020.

⁸⁸ Com o nome de Aliança pelo Brasil, o novo partido de Bolsonaro não tem registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) até este momento. Durante a primeira convenção da sigla, realizada em novembro de 2019, uma placa com o nome e a logomarca da legenda, formada por projéteis de diversos calibres de arma de fogo, foi ofertada ao presidente da República. As cápsulas que compunham o painel foram cedidas gratuitamente ao autor da obra, oriundas de treinamentos de integrantes das Forças Armadas. No total, a placa pesava 50 kg, composta por 400 cartuchos de calibre .50 e 3 mil de pistola. Fonte: <https://www.metropoles.com/chapelaria/artesao-faz-logo-do-alianca-pelo-brasil-com-projeteis-de-balas> Acesso em 8 fev.2020. Em dezembro, o ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, ganhou uma placa com o mesmo desenho, constituído por cartuchos de bala, formando a figura do seu rosto e

tolerância ao avanço de agenda tão radical em matéria de segurança e criminalidade?

Sabemos que os problemas e as urgências sociais são uma construção da própria sociedade, sendo os diagnósticos e as soluções para o crime dependentes de interpretações que estão em disputa no mercado simbólico. Nesse aspecto, a agenda criminal vem ocupando a atenção pública segundo um esquema ideológico difícil de vencer. E gozando de aceitação explícita ou tácita de amplos setores sociais, há bastante tempo.

Mais de 30 anos separam dois estudos que expõem limites da consolidação democrática no Brasil. No fim dos anos 1980, a antropóloga Teresa Caldeira realizou uma etnografia sobre experiências de violência com moradores do bairro paulistano da Mooca, de tradicional ocupação italiana no início do século XX, que, paralelamente ao processo de desindustrialização, passou a receber grandes levas de migrantes nordestinos.

As experiências relatadas pelos entrevistados em relação ao aumento da criminalidade, e à intrusão provocada pelos novos habitantes, serviram para expressar sentimentos ligados não só ao bairro, mas à cidade e à sociedade brasileira em geral. Preconceitos de classe e referências negativas a pobres e outros marginalizados se entrelaçaram nos discursos, cheios de estereótipos reforçadores da discriminação social. Assim, o que a autora chamara de “fala do crime” ultrapassava a simples narração do evento criminal nas conversas em que o crime e o medo eram o tema.

A fala do crime alimenta um círculo em que o medo é trabalhado e reproduzido, e no qual a violência é, a um só tempo, combatida e ampliada. [...] A fala do crime não é só expressiva, como também produtiva. [...] O medo e a fala do crime produzem certos tipos de interpretações e explicações, habitualmente simplistas e estereotipadas, como também organizam a paisagem urbana e o espaço público (Caldeira, 2000, p. 27).

Naquele momento, terminada a ditadura, o país assistia ao crescimento vertiginoso dos crimes violentos, e ganhava terreno a oposição generalizada aos defensores dos direitos humanos, até o ponto de ser proposta uma campanha para se inscrever a pena de morte no texto da nova Constituição. A

fala do crime foi, então, capaz de exprimir outros processos sociais que estavam em curso durante a transição democrática brasileira, entre eles a democratização política, a recessão econômica, o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico e a inflação.

O universo do crime oferece imagens que permitem tanto expressar os sentimentos de perda e decadência social gerados por esses outros processos, quanto legitimar o tipo de reação que se vem adotando: segurança privada para garantir o isolamento, encarceramento e distanciamento daqueles que são considerados perigosos (Idem, p. 10).

Em dezembro de 2019, uma pesquisa Datafolha mostrou que o número de brasileiros que desdenham em relação à forma de governo do país, afirmando não ver diferença entre viver em uma democracia ou em uma ditadura, atingira o maior índice histórico, de 22%. A pesquisa registrou um crescimento de nove pontos percentuais desde a última sondagem, realizada durante o segundo turno das eleições de 2018⁸⁹.

O resultado foi divulgado no fim do ano em que o presidente da República e o seu núcleo central confrontaram os demais Poderes, além de repetirem conhecidas apologias à tortura e à repressão política do regime militar⁹⁰. Sem desprezar as diferenças de contexto, universo e metodologia de investigação, é impossível deixar de notar a sanção difusa ao autoritarismo, que permanece como traço de continuidade entre o atual momento histórico e aquele detectado por Teresa Caldeira em sua pesquisa etnográfica.

O quadro também demonstra o que Avritzer (2019) chamou de “caráter pendular da democracia brasileira”, que faz com que o apreço pelo regime seja sempre oscilante – às vezes, a sociedade questiona a sua validade e, às vezes, luta para mantê-la ou expandi-la. Entre um e outro momento, as

⁸⁹ Fonte: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/por-que-mais-brasileiros-nao-ligam-se-vivemos-uma-democracia-ou-uma-ditadura-0120> Acesso em 9 fev. 2020.

⁹⁰ Fontes: Bolsonaro compara Supremo e PSL a hienas que o atacam <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/bolsonaro-compara-supremo-e-psl-a-hienas-que-o-atacam.shtml> ; Bolsonaro usa gíria sobre tortura para enquadrar servidores públicos <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/bolsonaro-usa-giria-sobre-tortura-para-enquadrar-servidores-publicos/> ; Bolsonaro: “Posso contar ao presidente da OAB como o pai dele desapareceu” <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-posso-contar-ao-presidente-da-oab-como-o-pai-dele-desapareceu/> ; Declaração de Eduardo Bolsonaro sobre o AI-5 repercute na imprensa internacional <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/01/declaracao-de-eduardo-bolsonaro-sobre-o-ai-5-repercute-na-imprensa-internacional.ghtml> ; “Se ele falou, tem de estudar como vai fazer”, diz Augusto Heleno sobre AI-5 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,se-ele-falou-tem-de-estudar-como-vai-fazer-diz-heleno-sobre-ai-5,70003071502> Acesso em 9 fev. 2020.

peças podem atacá-la sem pudor e ou defendê-la abertamente. Os agravos à democracia têm mais chance de ocorrer à medida que se deterioram as condições materiais de vida e a avaliação dos governos. Para o autor, o Brasil que hoje vive no interstício entre moral, democracia e antidemocracia não pertence mais à Nova República, inaugurada com a Constituição de 1988. A julgar pelo comportamento de parte do Judiciário, dos mercados e do próprio presidente da República, esse período histórico teria chegado ao fim⁹¹.

O pêndulo da lei de armas está girando para o lado armamentista. As mudanças na experiência do crime e do medo, somadas à ineficiência das agências da ordem, têm feito a sociedade reivindicar – ou aceitar que o poder político o faça (antidemocraticamente) – a privatização dos meios de segurança. Depois de aprovada a lei de controle de armas, em um processo participativo e democrático, seguida pela experiência inédita de soberania popular do referendo, o jogo virou, repetindo a história de avanços tímidos e ambíguos, que dão lugar a enormes recuos.

O giro para trás, com as concepções de Estado, sociedade e cidadania que evoca, em interação com as estruturas reprodutoras da violência (a escravidão, o racismo, o machismo, a exclusão), é revelador de “um processo de redemocratização inconcluso, parcial e excludente, que combina diferentes estágios na consolidação do Estado de direito” (Zaluar, 2014, p. 41).

Tendo como pano de fundo o cenário de recessão democrática, as políticas públicas de segurança viram terreno fértil para o populismo penal, em um círculo que não avança para além da lógica punitiva: medidas que variam entre criminalizar novas condutas, aumentar ou endurecer a pena, reduzir a maioria penal, armar as forças de segurança para o combate e lhes potencializar a letalidade, erguer muros e cadeias, encarcerar em massa e espetacularizar as operações de segurança – nos moldes da intervenção militar ocorrida no Rio de Janeiro e do sucessivo emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Armar o “cidadão de bem” para a autodefesa apenas coroa a espiral punitivista em voga.

⁹¹ Fonte: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/10/04/o-cientista-politico-leonardo-avritzer-diz-que-apreco-pela-democracia-no-pais-e-pendular.ghtml> Acesso em 9 fev. 2020.

A demanda que mobiliza medo, moralização e punição como afetos sociais dialoga com os enquadramentos dominantes no imaginário brasileiro – “o crime existe porque pessoas decidem praticá-lo de caso pensado. Se eu tenho privações, mas não pratico o crime, outros poderiam agir assim”, como se a conduta criminosa fosse produto da escolha de um agente racional, na perspectiva do individualismo metodológico.

Ao mesmo tempo, ocorre uma espécie de reedição da criminologia de matriz lombrosiana, chamada por Garland (1999) de “criminologia do outro”. Oposta à “criminologia do eu”, ela considera o criminoso uma espécie de monstro ou pária social, em tudo diferente do “cidadão de bem” ou “trabalhador”, o que autoriza a naturalização dos excessos punitivos por parte do poder estatal. Assim é que “políticas sociais deixam de ser implementadas na tradicional linguagem dos direitos e passam a ser justificadas como recursos de controle cotidiano do crime, subsidiárias à repressão policial direta e indissociáveis desta” (Machado da Silva, 2014, p. 27).

A autodefesa armada aparece em meio à expansão da intensidade e da frequência na retribuição pelo crime violento e ao descrédito na capacidade das instituições da ordem para barrar o mal. O desejo de compartilhar com estas o poder punitivo se dá mediante a quebra do monopólio legítimo da violência – “o homem livre contra o Estado opressor” – e o descarte dos diagnósticos e soluções oferecidos pelo campo progressista – eficazes, mas lentos, por isso difíceis de explicar à população.

A cada evento trágico como a Chacina da Candelária (1993), a Chacina de Vigário Geral (1993), o Massacre do Carandiru (1992), o Massacre de Eldorado dos Carajás (1996), o Caso Favela Naval (1997), o Sequestro do Ônibus 174 (2000), o Massacre de Realengo (2011), o Massacre de Suzano (2019) e a Chacina de Paraisópolis (2019), a comoção causada pelas mortes produz demandas ao Estado para solucionar a violência no Brasil.

Ao longo desse período, notadamente durante os governos FHC e Lula, foram construídas ações inovadoras⁹², cujos efeitos foram erodidos por obra da

⁹² No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), destacam-se as propostas do Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (1995-1996) e, no segundo governo (1999-2002), o II

estrutura e da conjuntura, como a ausência de pacto federativo, a resistência interna das instituições que integram o sistema de justiça e segurança e a falta de uma governança lastreada na sociedade civil. A própria política de desarmamento foi um exemplo de medida coadjuvante que passou a protagonista, em razão do enfraquecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no primeiro governo Lula – esse sim, a espinha dorsal de uma política pública de segurança transformadora. À medida que se tornaram indispensáveis as reformas fundamentais nas instituições policiais, em que os Estados teriam poder para definir o modelo de polícia mais adequado a cada realidade, e a transformação do SUSP em lei, uma normatização necessária para convertê-lo em política de Estado, o escopo principal do II Plano Nacional de Segurança Pública foi engavetado (Soares, 2007).

A multicausalidade da violência envolve associações complexas, que requerem mais informação e cognição para serem absorvidas e aceitas. Os dados científicos já coletados permitem, com margem confiável, isolar o papel específico exercido pelas armas para o desfecho trágico de conflitos interpessoais⁹³. Sem falar no apelo fetichista exercido por armas de fogo para a exacerbação da virilidade. A partir do conceito de *ethos* guerreiro (Elias, 1993, 1997), Zaluar (1994b) analisa a violência armada como uma das manifestações de um *habitus* competitivo entre indivíduos que ostentam a figura arquetípica do guerreiro como elemento de hipermasculinidade beligerante.

Mas quando se diz a alguém que teme ou que passou pela experiência do crime violento que é preciso interromper a política de encarceramento e investir em penas alternativas, reformar as polícias, ampliar as políticas sociais em áreas marginalizadas, construir escolas, atualizar a lei antidrogas etc., o cidadão afetado sente estar-se falando de um outro mundo, em que a culpa do

Programa Nacional de Direitos Humanos (2002) e o I Plano Nacional de Segurança Pública (2000). No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), foi lançado o novo Plano Nacional de Segurança Pública, denominado Projeto de Segurança para o Brasil, cujo núcleo era o SUSP, e, no segundo governo (2007-2010), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

⁹³ Thomas Conti (2017) analisou 61 estudos, realizados nos Estados Unidos e no Brasil, entre 2013 e 2017, publicados em periódicos internacionais, que correlacionam armas, crime e violência. Do total, 34 estudos apresentam resultados contrários à tese “mais armas, menos crimes” e apenas sete têm resultados favoráveis à alguma versão da hipótese, sendo a maioria textos de resposta a críticas à trabalhos mais antigos ou textos que já foram criticados posteriormente. Ele concluiu que a literatura empírica é amplamente favorável à conclusão de que o número de armas tem efeito positivo sobre homicídios, violência letal e alguns outros tipos de crime.

crime é de todos – do sistema capitalista, das mazelas sociais, da sociedade de classes, e até dele mesmo, por ter privilégios em um país de desigualdades extremas – menos do “bandido”. A solução parece estar fora e longe, no tempo e no espaço, do alcance dos envolvidos (Gomes, 2018).

A sanha de justificação e vingança contra a ofensa do crime não encontra meio para se realizar quando o problema do crime é substituído pelo problema social, com seus determinantes macroestruturais. É quase como dizer ao agredido que ele é a causa do problema, e não a vítima. Os setores mais reacionários da sociedade conseguem atingir o senso comum quando se ancoram em aberrações discursivas como “direitos humanos da vítima” ou “direitos humanos para humanos direitos”. Nesse enquadramento, o espaço para o debate, que já era difícil, se fecha ainda mais.

O movimento que desassocia a noção de direitos humanos dos direitos sociais e coletivos, para figurá-la como atributo exclusivo de presos comuns, transportando todos os que a defendem para a vala dos “defensores de bandidos”, lembra a reflexão de Hirschman (1991) sobre as estratégias que impedem o progresso, na forma de três reações ou ondas reacionárias que sucedem a grandes avanços civilizatórios.

Embora possam ser utilizados por qualquer grupo que se oponha a uma nova política, e não sejam propriedade exclusiva de reacionários, a reação é típica dos ataques conservadores a propostas consideradas liberais. Segundo o autor, as contrainvestidas reativo-ideológicas para derrubar as ideias progressistas são três: as teses da perversidade, ou do efeito perverso, da futilidade e da ameaça.

De acordo com a tese da *perversidade*, qualquer ação proposital para melhorar um aspecto da ordem econômica, social ou política só serve para exacerbar a situação que se deseja remediar. A tese da *futilidade* sustenta que as tentativas de transformação social serão infrutíferas, que simplesmente não conseguirão ‘deixar uma marca’. Finalmente, a tese da *ameaça* argumenta que o custo da reforma ou mudança proposta é alto demais, pois coloca em perigo outra perigosa realização anterior (Hirschman, 1991, p. 15-16).

Para o caso da valoração negativa dos direitos humanos, em associação com o grupo estigmatizado e referenciado negativamente dos presidiários, a tese da ameaça é a que mais se ajusta ao sentimento de desordem social, por

sua conexão com mitos e estereótipos que reforçam a ideia de exclusividade e distinção para grupos restritos, barrando a ampliação da cidadania e da igualdade aos indesejados. Diz Hirschman que

a ameaça requer como pano de fundo um cenário e uma consciência históricos específicos: quando um empreendimento 'progressista' está sendo defendido ou implementado em uma comunidade ou nação, é preciso que exista a memória viva de reformas, instituições ou realizações anteriores altamente apreciadas que possam, de maneira plausível, ser postas em perigo pela nova medida. (Idem, p. 107).

Os primeiros indícios de mal-estar com a mudança foram detectados por Adorno (2010), a partir das reações à terceira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), lançado entre 2009 e 2010. Em linha com as versões anteriores do Plano, de 1996 e 2002, cujo conteúdo incluía propostas como a transferência de competência da Justiça Militar para a Justiça Comum em relação ao julgamento de crimes militares, a tipificação do crime de tortura, a criminalização o porte ilegal de armas e a promoção de direitos de livre orientação sexual e identidade de gênero, o PNDH-3 alargou mais o seu horizonte, passando a propor medidas como a criação da Comissão Nacional da Verdade, o reconhecimento da união homoafetiva, a descriminalização do aborto e a imposição de limites para a presença religiosa no Estado.

As reações imediatamente contrárias a essas medidas foram localizadas, mas tiveram efeito retardado ao longo das manifestações de rua da década seguinte, como aponta uma pesquisa etnográfica da antropóloga Isabela Kalil. Em atos pelo *impeachment* de Dilma Roussef, a prisão de Lula e de apoio à Operação Lava Jato, muitos entrevistados externaram posições contra a diversidade de orientação sexual, contra a universalização do ensino superior para negros, pobres e indígenas e em defesa da intervenção militar.

Ali, nos primórdios da ascensão do bolsonarismo à cena pública, manifestantes consideraram as ideias do PNDH-3 autoritárias, expressando diversas gradações de conservadorismo. Segundo a pesquisadora, a retórica predominante era que a sequência de governos petistas seria antidemocrática, privando o país da “alternância de poder”. A intervenção militar seria justificada no intuito de restaurar a democracia perdida.

Bolsonaristas não são contra direitos no absoluto, mas defendem uma noção parcial de direitos e de justiça, sendo contrários à sua universalização. Tal seletividade está relacionada a uma noção muito específica de 'pessoa' – nos termos do antropólogo Marcel Mauss –, tendo como referência a noção de 'cidadão de bem'. Essa noção está fundamentada na ideia de que seria preciso 'merecer' os direitos ou o acesso à justiça. Em outras palavras, apenas uma pessoa correta seria merecedora de direitos. Isso não é algo inédito na sociedade brasileira [...] O que há de novo é que, pela primeira vez na história recente do Brasil, a máxima se tornou paradigma de governo (Kalil, 2019).

O modelo progressista de segurança pública articula prevenção, governança, investigação, inteligência e repressão. Quanto ao foco deste trabalho, as prioridades deveriam ser o combate ao tráfico brasileiro e internacional de armas, o rastreamento e a marcação das armas e munições apreendidas e a integração das bases de dados da Polícia Federal e do Exército, só para citar algumas.

A proposta pode até ser reconhecida como eficiente, apesar dos seus resultados de longo prazo. Mas, segundo a lógica da ameaça, parece abstrata e contraintuitiva, por não aplacar a necessidade de demarcar hierarquias contra indivíduos que não se situam apenas à margem da sociedade, mas da própria humanidade. A inclusão destes na condição universalmente humana se dá à custa da subtração da dignidade da maioria da população. Não satisfaz a primazia da vítima e da defesa social como prioridades.

Desse modo, a sensação de risco e insegurança, que é uma condição subjetiva, aberta ao sugestionamento, serve de base para a ação coletiva de etiquetagem que, marcando alguém como criminoso, é parte do processo que explica o crime. De acordo com Mendes (2019), estar seguro não é sentir-se seguro. Enquanto a segunda situação não pode ser universalizada, por se tratar da experiência individual dos sujeitos, a primeira corresponde a uma condição objetiva (o direito à segurança e a proteção contra a violência). Não existe direito universal às armas, que são uma concessão do Estado, e sim o direito à vida.

O suposto cerceamento da liberdade individual de andar armado, que frequentemente aparece nos argumentos de quem se coloca contra o controle estatal de um produto mais do que perigoso, porque feito para matar, se dá no interesse da coletividade. Foi assim, com uma mudança induzida de hábitos,

que a sociedade assimilou o uso do cinto de segurança, a proibição do fumo em ambientes fechados, a adoção de capacete para motociclistas e de um dispositivo de retenção – a cadeirinha – para o transporte de crianças em automóveis. Dispositivo de segurança cuja obrigatoriedade o presidente Bolsonaro quer abolir⁹⁴, para a perplexidade do sistema regulador de trânsito.

À vista do de todo o percurso desta dissertação, concluímos que:

a) O Estatuto do Desarmamento, uma política pública baseada em evidências, cujos resultados foram avaliados em pesquisas de instituições de renome nacional e internacional, teve efeitos positivos na redução da violência armada no Brasil. No entanto, a lei não foi acompanhada de outras medidas que desatassem o nó da segurança pública no Brasil, de modo que vem se diluindo gradativamente a aposta social em seus pressupostos. Em vez de se aprofundarem a regulação e os controles, que vinham ocorrendo de forma incremental desde os anos 1990, a tendência dos últimos anos vai em sentido oposto.

b) O processo político de aprovação da lei de controle de armas – pluralista, participativo e democrático – se transferiu para a realização do referendo, em 2005. É certo que muitos se abstiveram de uma das raras experiências de democracia direta da nossa história, mas todo o desenrolar do referendo, com campanhas de entrega voluntária de armas, participação de movimentos sociais e igrejas, e exposição midiática constante, se deu em continuidade com a arena pluralista anterior. A rejeição dada pela população à proibição do comércio de armas, convencida de que não queria perder um direito, não se traduziu em apoio à retirada irrestrita dos devidos controles legais sobre armas e munições, como atestam várias pesquisas de opinião realizadas ao longo do tempo. Essas sutilezas tendem, por óbvio, a ser eliminadas na disputa sobre o significado do referendo, de modo a torná-lo uma vitória inquestionável do segmento pró-armas. A influência do escândalo do *mensalão* no resultado da consulta popular mostra a suscetibilidade do voto em face da turbulência política, em um momento no qual, antes das redes sociais,

⁹⁴ Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/projeto-de-bolsonaro-elimina-multa-por-transporte-de-criancas-sem-cadeirinhas/> Acesso em 18 fev. 2020.

a propaganda de rádio e TV e a cobertura jornalística ainda tinham grande influência para a formação da opinião pública.

c) Em face dos decretos do Governo Bolsonaro, as instituições republicanas responderam de modo funcional, impondo resistência político-legal aos abusos, com os instrumentos que tinham à disposição – a judicialização, o repúdio público, os decretos legislativos de impugnação. A fachada institucional que alicerça a democracia pareceu estar de pé. Estado e sociedade, de certa forma, conseguiram direcionar os impulsos desviantes para um quadro aceitável – tanto é que o Executivo, depois de testar as instituições até o limite, apresentou uma proposta de liberação de armas via projeto de lei, aceitando implicitamente investir seus recursos de articulação política para a aprovação do texto, como é comum em regimes democráticos. A revogação completa de três dos decretos em vigor até o momento, no entanto, nunca ocorreu. Se na arena institucional houve unidade na contenção do arbítrio, o mesmo não se pode dizer da ambiência social. Até porque o bloco que elegeu Bolsonaro presidente é marcado pela heterogeneidade. Seria arriscado dizer que eleitores tão diversos como os identificados com o “lavajatismo”, o antipetismo, a antipolítica, o ultraliberalismo, o conservadorismo cristão, o militarismo e o desejo de “lei & ordem” endossassem a política liberatória de armas desde a campanha eleitoral. E, ainda que concordassem com os princípios, poderiam contestar os meios de efetivá-los. Assim, o que confirma a hipótese deste trabalho, concluímos que a tolerância social ao autoritarismo e ao arbítrio, e as visões seletivas, hierárquicas e privatistas sobre direitos e cidadania, presentes no imaginário social e mobilizadas pelo Governo Bolsonaro, são os fatores explicativos da mudança radical experimentada pela política de armas de fogo no Brasil.

Para a compreensão do sentido da violência e da criminalidade, este trabalho se serviu de “teorias que procuram articular as dimensões objetivas, macrossociais ou estruturais, com as dimensões subjetivas, microssociais ou do agir” (Zaluar, 2014, p. 30), tendo como principais referenciais a sociologia do desvio e a criminologia crítica. Esses conhecimentos também permitiram a reflexão sobre os limites da democracia e da cidadania brasileiras, em meio ao avanço de experiências de pós-democracia ou desdemocratização, que hoje

atingem não só o Brasil, mas também países diversos como a Nicarágua, a Hungria, a Venezuela, a Polônia, a Turquia e a Índia.

Assim como os arranjos institucionais que tradicionalmente balizam a democracia – eleições livres e regulares, legislativos democráticos, partidos consolidados, liberdade de expressão, tribunais independentes, imprensa livre – parecem funcionar, mesmo quando deixam de dar resultado, o campo da segurança pública sofre da mesma ilusão performática: é ultrapassado, e opera repetindo a prescrição que se espera dele, até que seja obrigado a se abrir para a renovação.

O modelo criminal que está por trás da flexibilização do acesso a armas não é novo, e, com seu autoritarismo de fundo, acena para o lado obscuro e não democratizado da vida social. Resta agir para que o cenário regressivo dos últimos anos, para a democracia e a segurança brasileiras, não aponte a fatalidade da história nessa direção⁹⁵.

⁹⁵ Em 11 de março de 2020, cinco dias antes da defesa virtual desta dissertação perante a banca examinadora, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou que o mundo vive uma pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2). Caracterizada principalmente pela debilitação do sistema respiratório (tosse, febre, cansaço e dificuldade para respirar), a doença provocada pelo vírus, chamada de covid-19, atingiu 4,18 milhões de pessoas, matando 286.000, mais de 12.000 no Brasil (até o momento da produção deste texto). Na ausência de vacina ou tratamento e, no intuito de evitar o colapso do sistema de saúde, as medidas de combate à pandemia consistem em reforçar a higiene, usar máscaras de proteção e praticar o isolamento social, o que provocou o fechamento de escolas, comércios e a redução drástica de atividades econômicas, em escala planetária. Desde o primeiro caso detectado no Brasil, o presidente Bolsonaro minimizou os efeitos da doença (“é só uma gripezinha”), atacou as medidas de isolamento social adotadas por Estados e municípios, demitiu o ministro da Saúde que seguia as ações defendidas pela OMS e demonstrou indiferença ao sofrimento de milhares de famílias brasileiras enlutadas. No dia em que o País batera o recorde diário de mortes por covid-19, Bolsonaro afirmou “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre”. Fonte: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/28/sou-messias-mas-nao-faco-milagres-diz-bolsonaro-sobre-recorde-de-mortes.htm> Acesso em 11 mai. 2020. Em meio à pandemia, seguidores do presidente promoveram carreatas e manifestações públicas em diversas cidades do País (algumas bloqueando o trânsito de ambulâncias, outras em frente a hospitais de referência, como o Emílio Ribas, na capital paulista), em que defendiam o fim do isolamento social e pautas como o fechamento das Casas do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal (STF), um novo AI-5 e a intervenção militar. O presidente da República participou ao vivo de dois desses atos, promovendo aglomerações não recomendadas pelos órgãos de saúde. Com frequência, circulou pelo comércio de Brasília e arredores, atraindo e cumprimentando apoiadores. Além da crise de saúde pública, a crise política se aprofundou com a demissão de Sergio Moro do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 24 de abril. O ex-ministro, símbolo da Operação Lava Jato, alegou interferência política de Bolsonaro na decisão de trocar, contra a vontade dele, o diretor-geral da Polícia Federal. A saída de Moro representou o mais forte abalo no bloco bolsonarista desde a eleição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sergio (1993). A criminalidade urbana violenta no Brasil. BIB, R io de Janeiro, n. 35, 1.º semestre 1993, pp. 3-24.

_____. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 86, p. 5-20, Mar. 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100001&lng=en&nrm=iso>.

ADORNO, S. e CARDIA, N. “Dilemas do controle democrático da violência: execuções primárias e grupos de extermínio em São Paulo”. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência – USP, 1997, mimeo.

ALMEIDA, Frederico de. “A interpretação na ciência política”. In: Durão, Susana; França Isadora Lins. (Orgs.). Pensar com método. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018a, p. 61-86.

_____. Los tres votos a Bolsonaro. Buenos Aires, Nueva Sociedad, outubro/2018.

ALAGIA, Alejandro. Fazer sofrer – Imagens do homem e da sociedade no direito penal. Rio de Janeiro, Revan, 2018.

ALTHUSSER, L. 1972. Aparelhos ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. OS DIAS QUE ABALARAM O BRASIL: as rebeliões de junho, julho de 2013. Revista Políticas Públicas, São Luís, Número Especial, p. 41-47, julho de 2014.

ARAÚJO, Paulo; SANTANA, Luciana. (2006), “O referendo sobre o comércio de armas: processo decisório, representação política e participação popular na democracia brasileira”, in Fátima Anastasia, Magna Inácio e Raquel Novais (orgs.), *Democracia e referendo no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.

AUGUSTO, Acácio. Política e polícia – cuidados, controles e penalizações de jovens. Rio, de Janeiro, Lamparina, 2013.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. Brasil nunca mais. Petrópolis, Vozes, 1985.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 3ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016.

_____. O pêndulo da democracia. Uma análise da agitação que marca nosso ambiente político desde as manifestações de 2013. São Paulo, Todavia, 2019.

BANDEIRA, Antônio Rangel. Armas para quê – O uso de armas de fogo por civis no Brasil e no mundo, e o que isso tem a ver com segurança pública e privada. São Paulo: LeYa, 2019.

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal. T. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro, Revan, 1997.

BARTLEY, W. A.; COHEN, M. A. *The effect of concealed weapons laws: an extreme bound analysis*. *Economic Inquiry*, 36, n. 2, 1998.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático*. Petrópolis, Vozes, 2013.

BAUMAN, Z. (1999), *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

_____. Social uses of law and order. In: Garland, D; Sparks, R. (org). *Criminology and social theory*. New York, Oxford University Press, 2000.

BECKER, Howard S. 2008 [1963]. *Outsiders. Estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar.

BENEVIDES, M.V. “A violência através da imprensa: os linchamentos e a justiça popular”. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano 1, n.3, 1981.

_____. *Linchamentos: violência e justiça popular. A Violência Brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

_____. *Violência, povo e polícia (violência urbana no noticiário da imprensa)*. São Paulo, Brasiliense/Cedec, 1983.

BIROLI, Flávia. O fim da Nova República e o casamento infeliz entre neoliberalismo e conservadorismo moral. In: BUENO; BURIGO; PINHEIRO-MACHADO; SOLANO (orgs.). *Tem Saída? Ensaios críticos sobre o Brasil*. Porto Alegre, Editora Zouk, 2017.

BRAGA, Ruy. O fim do lulismo. In: BUENO; BURIGO; PINHEIRO-MACHADO; SOLANO (orgs.). *Tem Saída? Ensaios críticos sobre o Brasil*. Porto Alegre, Editora Zouk, 2017.

BRAGA; ANTUNES. Os dias que abalaram o Brasil: as rebeliões de junho, julho de 2013. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18, n. esp., p. 41-47, 2014.

BRANT, V.C. *São Paulo: trabalhar e viver*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. 41. ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.

BRETAS, M.L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v.9, n.1, 1997.

BRINGEL, Bringel; PLEYERS, Geoffrey. Junho de 2013... dois anos depois – polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. Nueva Sociedad em português, outubro de 2015.

BRITO, Alexandra Barahona de. Justiça Transicional e a Política de Memória: uma visão global. In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Brasília: Ministério da Justiça, n. 1, jan. / jun, pp. 58-85, 2009.

BRONARS, S. G.; LOTT Jr., J. R. Criminal deterrence, geographic spillovers, and the right to carry concealed handguns. American Economic Review, mai. 1998. Papers and proceedings.

BRUM, Eliane. O homem mediano assume o poder – o que significa transformar o ordinário em “mito” e dar a ele governo do país? El Pais (Brasil), 4/1/2019. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/02/opinion/1546450311_448043.html. Acesso em 11/1/2019.

BUTLER, J. 1997. The psychic life of power: theories in subjection. Stanford: Stanford University Press.

_____. 2005. Giving an account of oneself. New York: Fordham University Press.

CALDEIRA, C. Operação Rio e Cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem judiciária. XIX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, publicado In: REIS, E., ALMEIDA, M.H.T. & FRY, *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*. São Paulo, Hucitec/ Anpocs, 1995.

_____. Segurança pública e sequestros no Rio de Janeiro: 1995/ 96. In Revista Brasileira de Ciências Criminais. Rio de Janeiro, n.20, out./dez.1997.

CALDEIRA, T. Direitos humanos ou privilégios de bandidos – desventuras da democratização brasileira. São Paulo, Novos Estudos CEBRAP nº 30, julho de 1991, p. 162-174.

_____. Cidade de muros – crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Edusp, Editora 34, 2000.

CALDEIRA, T; HOLSTON, J. Democracy and violence in Brazil. In: Comparative Studies in Society and History Vol. 41, No. 4 (Oct., 1999), pp. 691-729.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Brasília: Câmara Federal, nov. 2006.

CARDIA, N. A violência urbana e a escola. In Contemporaneidade e Educação. Rio de Janeiro, n.2, set. 1997.

CARNEIRO, L. P; MIGNOZZETTI, U. G; MOREIRA, R. O Poder ausente: o Congresso Nacional e a segurança pública no Brasil. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. XII, p. 69-82, 2011.

CARVALHO, M.A.R. de. Contra o 'espantalho da repressão': a polícia e a construção da ordem burguesa no Brasil. Revista OAB/RJ – A instituição policial. Rio de Janeiro, n.22, jul. 1985

_____. Quatro vezes cidade. Rio de Janeiro, Sette Letras, 1994.

_____. Cidade escassa e violência urbana. Série Estudos. Rio de Janeiro, n.91, 1995.

CARVALHO, Mariela Costa; SILVA, Silvano Alves Bezerra da. Referendo das armas - como as capas das revistas Veja e IstoÉ disputam a preferência dos (e)leitores. Trabalho apresentado ao Intercom Junior - Jornada de Iniciação Científica em Comunicação. São Luís (MA), 2006.

CAVALCANTE, B. A polícia e a nação: a necessidade de segurança interna e tranquilidade pública. In Revista OAB/RJ – A instituição policial. Rio de Janeiro, n.22, jul. 1985.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia – o discurso competente e outras falas. São Paulo, Cortez, 2014.

CDDHBR – CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. *Favelas e as organizações comunitárias*. Petrópolis, Vozes, 1994.

CECCHETTO, F. Galeras funk cariocas: o baile e a rixa. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro, PPCIS-Uerj, 1997a.

_____. Galeras funk cariocas: entre o lúdico e o violento. In: VIANNA, H. Galeras Cariocas, Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1997b.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. *Causas e consequências da violência no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Rio de Janeiro, 2014.

CLARKE, R. & CORNISH, D. (eds.). 1986. *The Reasoning Criminal*. New York: Springer-Verlag.

CLARKE, R. & MAYHEW, P. (eds.) 1980. *Designing Out Crime*. London: HMSO.

CONRADO, Flavio Cesar. Quem crê em Cristo, diz sim à vida? As igrejas e o desarmamento. In: Maria Mota e Samyra Crespo (orgs.), Referendo do SIM ao não: uma experiência da democracia brasileira. Rio de Janeiro, Iser (Comunicações do Iser, n. 62), 2006.

CONTI, Thomas. Dossiê Armas, crimes e violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes”. Thomas V Conti, out. 2017. Disponível em:

<http://thomasvconti.com.br/2017/dossie-armas-violencia-e-crimes-o-que-nos-dizem-61-pesquisas-recentes/>.

COSTA, Cristina. Sociologia: introdução à ciência da sociedade. 2ed. São Paulo, Moderna, 1997.

CHRISTIE, Nils. Crime control as drama. In: *Journal of Law and Society*, v.13, n.1, 1986a.

_____. Images of a man in modern penal law. In: *Contemporary crisis* (título atual: *Crime, law and social change*), v.10., n.1. Amsterdam, Elsevier, 1986b.

CRESPO, Samyra. Apresentação. In: Maria Mota e Samyra Crespo (orgs.), *Referendo do SIM ao não: uma experiência da democracia brasileira*. Rio de Janeiro, Iser (Comunicações do Iser, n. 62), 2006.

CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

DAHL, Robert. *Who governs? Democracy and power in an american city* – Yale University Press, New Haven, 1989.

DAS, V. 1989. Subaltern as perspective. In: GUHA, R. (org.). *Subaltern studies VI*. New Delhi: Oxford University Press.

_____. 2005. *Life and words: violence and the descent into the ordinary*. Los Angeles: University of California Press. et al. (orgs.).

_____. 1997. *Violence and subjectivity*. Los Angeles: University of California Press.

D'ARAÚJO, Maria Celina. O estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. *Varia Historia*, v. 28, n. 48, p. 573-597, 2012.

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). *Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019*. Brasília (DF), 2014.

DIÓGENES, G.M. *Cartografias da cultura e da violência, gangues, galeras e o movimento hip hop*. São Paulo, AnnaBlume Ed./Governo do Estado do Ceará, 1998.

DUGGAN, M. *More guns, more crime*. *Journal of Political Economy*, v. 109, n. 5, 2001.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 3ed. São Paulo, Martins Fontes, 2007.

ELIAS, Norbert. (1993), *O processo civilizador*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, v. 1 e 2.

_____. *Os alemães, a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1997.

ESTEVEES, Eulícia. O Brasil diz sim às armas de fogo - uma análise sobre o referendo do desarmamento. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.

FAGANELLO, Marco Antonio. Bancada da bala – uma onda na maré conservadora. In: direita volver – o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. VELASCO e CRUZ; KAYSEL; CODAS (orgs.) São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

FELSON, M. 1994. Crime and everyday life. London: Pine Forge Press.

FERNANDES, H.R. Violência e modos de vida: os justiceiros. Tempo Social. São Paulo, v.4, n.1/2, 1992.

FERNÁNDEZ-GARCIA, Nuria. Fake news: uma oportunidade para a alfabetização midiática. In: Nueva Sociedad em português – polarizações políticas e culturais. Buenos Aires, 2018.

FISCHER, R.M. O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana. Petrópolis, Vozes/Cedec, São Paulo, 1985.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir – nascimento da prisão. Petrópolis, Vozes, 1987.

_____. 1984. História da sexualidade II: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal.

_____. 1988. História da sexualidade I: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal.

_____. 2006. A hermenêutica do sujeito. São Paulo: Martins Fontes.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho Melo. Homens livres na sociedade escravocrata. São Paulo, Ática, 1969.

FREIRE FILHO, João; HERSCHMANN, Micael; PAIVA, Raquel. *Rio de Janeiro*: estereótipos e representações midiáticas. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS). Edição 1, dez. 2004.

GARLAND, David. (1995), Punishment and modern society: a study in social theory. Oxford, Clarendon Press.

_____. As contradições da sociedade punitiva – o caso britânico. Revista de Sociologia e política nº 13: 59-80 NOV. 1999.

GIULIANI, Marco (2005). Policy termination. In: Capano, Gilberto, & Giuliani, Marco. Dizionario di Politiche Pubbliche. pp. 290-291. Roma: Carocci.

GÓES, Eda Maria. Transição política e cotidiano penitenciário. História, São Paulo, 23 (1-2): 2004.

GOMES, Wilson. A esquerda não tem nada de novo a dizer sobre a violência urbana? São Paulo, Revista Cult (mar/2018).

GUERRA, S; EMERIQUE, L. Violência, segurança pública e direitos humanos. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2017.

GUIMARÃES, A.P. As classes perigosas. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

HEAL, K. & LAYCOCK, G. (eds.). 1986. Situational Crime Prevention. London: HMSO.

HABERMAS, Jürgen. Consciência Moral e Agir Comunicativo. Trad. Guido de Almeida. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

KALIL, Isabela. As origens do bolsonarismo. Rio de Janeiro, Revista Época (dez/2019). Disponível em <https://www.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/Not%C3%A1cias/Epoca_as_origens_do_Bolsonarismo.pdf>

KEHL, Maria Rita. Tortura e sintoma social. In: SAFATLE, V.; TELES, E. (org). O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 123-132.

KLECK, G. *Targeting guns: firearms and their control*. New York: Walter de Gruyter, Inc., 1997.

KOHN, Richard. An essay of civilian control of the military, 1997. Disponível em http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html. Acesso em 24 ago de 2018.

KOVARICK, L. e ANT, C. Violência: reflexões sobre a banalidade do cotidiano em São Paulo. In: BOSCHI, R. *Violência e Cidade*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981.

LAGO, Miguel. Procura-se um presidente. In: Revista Piauí 152, maio/2019 (p. 28-32).

LARRAURI, Elena. La Herencia de la criminología crítica. Madrid: Siglo XXI de España; México D. F.: Siglo XXI Editores, 2000.

LIMA, Renato Sérgio de.; BUENO, Samira (orgs.). Polícia e democracia – 30 anos de estranhamentos e esperanças. São Paulo, Alameda, 2015.

LIMA, Renato Sergio de. (org.) Narrativas em disputa – segurança pública e violência no Brasil. São Paulo, Alameda, 2006.

_____. Conhecimento, segredo e opacidade: disputas políticas em torno das informações criminais no Brasil. In: Segurança Pública e Democracia. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

LIMA, R.S. de; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Soc. estado. [online]. 2015, vol.30, n.1, pp.123-144.

LISSOVSKY, Maurício. (2006), “A campanha na tevê e a desventura do SIM que era Não”, in Maria Mota e Samyra Crespo (orgs.), Referendo do SIM ao não: uma experiência da democracia brasileira.

LOTT Jr., J. R.; MUSTARD, D. B. Crime, deterrence, and right-to-carry concealed handguns. *Journal of Legal Studies*, v. XXVI, jan. 1997.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, Vol. 16, n. 4, jul. 1964, p. 677-715.

LUDWIG, J. Concealed-gun-carrying laws and violent crime: evidence from state panel data. *International Review of Law and Economics*, 18, p. 239-254, New York, 1998.

MACHADO DA SILVA, L.A. Violência e sociabilidade: tendências da atual conjuntura urbana no Brasil. In: QUEIROZ RIBEIRO, L.C. e SANTOS Jr, O. A. (orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1994.

_____. 2004. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: RIBEIRO, L. C. (org.). Metrôpoles: entre a cooperação e o conflito. São Paulo: Perseu Abramo.

_____. Violência e ordem social. In: LIMA; RATTON; AZEVEDO (orgs). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo, Contexto, 2014.

MACHADO, E. e TAPPARELI, G. Violência juvenil, inflação e morte nas quadrilhas de Salvador. *Cadernos do SEAS*. Salvador, n.165, set./ out. 1993

MARTINS, Cristiano; MARTINS, Valeska; VALIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo, Contracorrente, 2019.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. 2ª ed. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MENDES, Conrado Hübner. Placebos políticos. *Revista Época*, 4/5/18.

_____. Direito à segurança e a sensação de insegurança. *Revista Época* (jan/2019).

MBEMBE, A. 2008. Necropolitics, in S. Morton & S. Bygrave (eds.) Foucault in an Age of Terror, New York: Palgrave Macmillan.

MESSENERG, Débora. Cultura política e a orientação de atores sociais. In: Estudos Legislativos – pensamento e ação política. MESSENERG et al

(organizadores). Brasília, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Universidade de Brasília, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia na encruzilhada. In: JINKINGS, DORIA, CLETO (orgs.). *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2016.

_____. *Dominação e resistência – desafios para uma política emancipatória*. São Paulo, Boitempo, 2018.

MIRAGLIA, Paula. Segurança pública como um direito – a promessa não cumprida das políticas públicas. In: *Segurança Pública e Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

MIRANDA, João Vitor Silva. A atuação da “bancada da bala” na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

MISSE, Michel. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In: VILLAS BOAS, G. e GONÇALVES, M.A. (orgs.). *O Brasil na virada do século*. Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, 1995b.

_____. *Cidadania e Criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial de crimes*, 1995, Mimeo. Também disponível em: MISSE, Michel. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2006, cap. 4, p. 53-88.

MISSE, M.; MOTTA, D. *Crime: o social pela culatra*. Rio de Janeiro, Achiamé-Socii, 1979.

MOTA, Maria Aparecida Rezende. O referendo de outubro/2005 – das conquistas plurais à derrota singular. In: CRESPO, Samyra e MOTA, Maria Aparecida Rezende (org.) *Referendo do sim ao não: uma experiência da democracia brasileira*. Rio de Janeiro, Iser (Comunicações do Iser, n. 62), 2006.

MUNIZ, J.; LARVIE, S.P.; MUSUMECI, L. e FREIRE, B. “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo Social*. São Paulo, v.9, n.1, maio 1997.

MUNIZ, J.; LARVIE, S. P.; MUSUMECI, L. “Imagem da desordem e modelo de policiamento”. *Comunicações do Iser, cidade em movimento*. Rio de Janeiro, Iser, n.49, ano 17, 1998.

NERI, Marcelo. *Impactos do Estatuto do Desarmamento sobre a demanda pessoal por armas de fogo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

NUNES, Silas Barbosa. *Armas de fogo: a ineficácia da legislação restritiva*. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 22, ago 2005. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=425> Acesso em 26/4/2015.

OLIVEN, R.G. A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência. *Dados*. Rio de Janeiro, v.23, n.3, 1980.

_____. Violência e cultura no Brasil. Rio de Janeiro, Centro de Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. Chame o ladrão: as vítimas da violência no Brasil. In: BOSCHI, R. Violência e cidade. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1981.

_____. Violência e cultura no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1982.

PAIXÃO, Antonio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REYS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo (org.). *A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.

_____. O problema da polícia. *Série estudos*, n.91. Rio de Janeiro, 1995.

PALLAMOLLA, R; ACHUTTI, D. Justiça criminal e justiça restaurativa – possibilidades de ruptura com a lógica burocrático-retribucionista. In: *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito (PUCRS)*, Porto Alegre, vol. 6, n. 1, p. 75-87, jan-jun 2014.

PAOLI, M.C. Violência e espaço civil. In: *A violência brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

PEREIRA, Luiz Bresser. Pactos políticos – do populismo à redemocratização. São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.

PIERUCCI, A. F. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

PINHEIRO, P. S. (1991) Autoritarismo e transição. *Revista USP*, São Paulo, 9: 45-56, março-maio.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Do lulismo ao bolsonarismo. Entrevista especial com Rosana Pinheiro ao Instituto Humanas Unisinos (IHU online) em 16/8/18. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/581843-do-lulismo-ao-bolsonarismo-entrevista-especial-com-rosana-pinheiro-machado>. Acesso em 11/1/2019.

POWER, T. Centering democracy? Ideological cleavages and convergence in the Brazilian political class. In: Kingstone, P.; Power, T. (orgs.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opin. Publica* [online]. 2018, vol.24, n.3 [citado 2019-12-20], pp.486-522.

REFERENDO do sim ao não. *Comunicações do ISER*. Rio de Janeiro, v. 25, n.62, 2006, 127p.

- RIFIOTIS, T. Nos campos da violência: diferença e positividade. Florianópolis, 1997, mimeo.
- ROCHA, Claudionor. Lei das armas de fogo. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2014.
- RODRIGUES, Ricardo Rodrigues. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In (RAP), RJ, 30 (1): 55-63. Jan/fev, 1996.
- ROLIM, Marcos. Evidências científicas sobre o desarmamento ou “tudo aquilo que o lobby das armas não gostaria que você soubesse”. Porto Alegre, Da Casa Editora, 2005.
- _____. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no séc. XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.
- SAFATLE, Vladimir. Do uso da violência contra o Estado ilegal. In: SAFATLE, V.; TELES, E. (org). O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 237-252.
- SALLA, F.; GAUTO, M.; ALVAREZ, M.C.; A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. Tempo soc. [online]. 2006, vol.18, n.1, pp.329-350.
- SALLUM JR, Brasílio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. Paraná, Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.
- SAMÔR, Marina Müller. Como as revistas Veja e Época noticiaram o Referendo das Armas de 2005. Trabalho de conclusão do curso de graduação em jornalismo do Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Brasília (DF), 2006.
- SANTOS, Eveline Ribeiro dos. A Bancada da Bala na Câmara: quem são e o que propõem esses deputados. 2018. 229 f., il. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/33773>>. Acesso em 11 jan. 2019.
- SANTOS, Rosana Alexandre dos. Entre leis e armas: as disputas legislativas federais em torno do desarmamento. 2007. 201 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em:<<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6612>>. Acesso em 8 nov. 2018.
- SANTOS JÚNIOR, Filovalter Moreira dos. Abordagem crítica sobre as formas legais de posse e porte de armas de fogo. In: Reflexões dos defensores públicos do estado de São Paulo sobre o Estatuto do Desarmamento. EDEPE, São Paulo, 2012.
- SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático – o papel do Judiciário. In: JINKINGS, DORIA, CLETO (orgs.). Por

que gritamos golpe? Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo, Boitempo Editorial, 2016.

SHERMAN, L. W.; SHAW, J. W.; ROGAN, D. P. *The Kansas city gun experiment*. Washington: National Institute of Justice – Research in Brief, jan. 1995.

SILVA NETA, Joanita Nascimento da. Estatuto do Desarmamento – estratégias e marcos decisórios da tramitação na Câmara dos Deputados. Brasília, CEFOR-Câmara dos Deputados, 2015.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. O lulismo em crise – um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo, Companhia das Letras, 2017.

SINHORETTO, Jacqueline. Reforma da justiça: gerindo conflitos em uma sociedade rica e violenta. Diálogos sobre justiça, ano 1, v. 2. Ministério da Justiça/SRJ, 2014 p.

SOARES, L.E.; SANTO-SÉ, J.T.; RODRIGUES, J., A.S. e PIQUET CARNEIRO, L. Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general – Quinhentos dias no *front* da segurança pública no Rio de Janeiro. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

_____. A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, Dilemas e Perspectivas. Estud. av. São Paulo, v.21, n.61, p. 77-97, Dec. 2007.

_____. O SUSP e o poder embriagado. In: <http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/> Acesso em: 18/12/2019.

SOARES, Orlando. Prevenção e repressão da criminalidade. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1983.

SOLANO, Esther. Crise da democracia e extremismos da direita. São Paulo, Análise, n.42. Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2018.

SOUZA, Jessé. A elite do atraso – da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro, Leya, 2017.

STOLZENBERG, L; D’ALESSIO, S. J. Gun availability and violent crime: new evidence from the national incident-based reporting system. Social Forces, 78(4), p. 1.461-1.482, Oxford University Press, jun. 2000.

SUSSEKIND, E. A manipulação política da criminalidade. Ciência Hoje. Rio de Janeiro, v.5, n.28, jan./fev. 1987.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protesto e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, vol. 12, n.28, set/dez 2014.

TRINDADE, Arthur. As estatísticas e as lógicas de funcionamento do campo de segurança pública no Brasil: alguns breves comentários. In: *Segurança Pública e Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism & Multipartyism. *British Journal of Political Science*, July, 1995.

VARGAS, J.H. À espera do passado: as transformações recentes de São Paulo vistas de seu epicentro. Dissertação de mestrado. Campinas, Unicamp, 1993.

VEIGA, Luciana Fernandes; SANTOS, Sandra Avi. O referendo das armas no Brasil - estratégias de campanha e comportamento do eleitor. *RBCS*, vol.23, n.66, fev. São Paulo, 2008.

VELASCO e CRUZ, Sebastião. Elementos de reflexão sobre o tema da direita e (e esquerda) a partir do Brasil no momento atual. In: VELASCO e CRUZ; KAYSEL; CODAS (orgs.). *Direita, volver! O retorno da direita no ciclo político brasileiro*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2015.

VELHO, G. Violência e cidadania. *Dados*. Rio de Janeiro, v.23, n.3, 1980.

_____. O cotidiano da violência: identidade e sobrevivência, *Boletim do Museu Nacional*. Rio de Janeiro, n.56, abr. 1987.

_____. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, G. e ALVITO, M. (orgs.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro, Editoras UFRJ/FGV, 1996.

WACQUANT, Loïc. (2001), *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

_____. A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. *Revista de Sociologia e Política* [en línea] 2012, 20 (Febrero-Sin mes). Acesso em: 18/2/2019.

WEBER, Max. *Economia e sociedade – fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo, Editora UnB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raul, 1927 – *Em busca das penas perdidas – a perda da legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 1991, 2ª ed., 1996.

ZALUAR, A. Condomínio do diabo: as classes populares urbanas e a lógica do ferro e do fumo, Simpósio, IFCH, UNICAMP, mimeo, (1982). In: PINHEIRO, P.S. (org.) *Crime, violência e poder*. Brasiliense, São Paulo, 1983.

_____. *A Máquina e a revolta*. 1a ed. São Paulo, Brasiliense, 1985.

_____. Crime e trabalho: o cotidiano das classes populares. Revista Ciência Hoje, jul., 1986b.

_____. “Teleguiados e chefes”. Religião e Sociedade, n.14/1, 1988.

_____. “Nem líderes nem heróis”. Revista Presença, n.13, 1989.

_____. Gênero, justiça e violência. Revista Dados. Rio de Janeiro, IUPERJ, v.34, n.12, 1991a.

_____. Cidadãos não vão ao paraíso. Tese de Livre-Docência. Campinas, Ed. da Unicamp e Escuta, 1991c.

_____. Condomínio do diabo. Rio de Janeiro, Ed. da UFRJ e Revan, 1994b.

_____. “Para não dizer que não falei de samba, os enigmas da violência no Brasil”. In: SCHWARTZ, L. (org.). *História da vida privada*. São Paulo, Cia. das Letras, v. IV, 1998a.

_____. Cem anos de favela (co-org. com Marcos Alvito). Rio de Janeiro, Ed. da FGV, 1998b.

_____. (1999). Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da redemocratização. São Paulo em Perspectiva, 13(3), 3-17.

YANOW, Dvora. (2003), “Interpretive Empirical Political Science: what makes this not a subfield of qualitative methods”. *Qualitative Methods* , 1 (2): 9-13.

_____. (2015), “Making sense of policy practices: interpretation and meaning”. in F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová & M. Orsini. (orgs.), *Handbook of critical policy studies* . Cheltenham, Edward Elgar.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: SAFATLE, V.; TELES, E. (org). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

ZALUAR, Alba. Etos guerreiro e criminalidade violenta. In: LIMA; RATTON; AZEVEDO (orgs). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo, Contexto, 2014.

Notas taquigráficas

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP), realizadas nos dias 8, 15 e 17 de julho de 2003. Obtidas em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Nota taquigráfica da Sessão Extraordinária do Plenário do Senado Federal do dia 23/7/2003. Obtida em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Nota taquigráfica da Sessão da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal do dia 3/12/2003. Obtida em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Nota taquigráfica da sessão de discussão e votação no Plenário do Senado do dia 9/12/2003. Obtida em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, realizadas nos dias 16 e 17 de setembro de 2003. Disponíveis, respectivamente, em: <http://goo.gl/6z9mK0> e <http://goo.gl/SkAnw8>. Acesso em: 6 abr. 2015.

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados nos dias 21 e 22 de outubro de 2003. Disponíveis, respectivamente, em: <http://goo.gl/ch7Sa7> e <http://goo.gl/KNOfEm>. Acesso em: 6 abr. 2015.

Nota taquigráfica da audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados no dia 22 de outubro de 2003. Disponível em: <http://goo.gl/6D0nql>. Acesso em: 6 abr. 2015.

Notas taquigráficas de sessões do Plenário da Câmara dos Deputados realizadas nos dias 22 e 23 de outubro de 2003, disponíveis, respectivamente em <https://cutt.ly/xyVWrGL>; <https://cutt.ly/CyVWun4>; <https://cutt.ly/WyVWpl9>; <https://cutt.ly/3yVWdzt> e <https://cutt.ly/xyVWgCh>. Acesso em: 11 fev. 2020.

Notas taquigráficas de sessões do Plenário da Câmara dos Deputados, realizadas entre 23 de setembro e 23 de outubro de 2005, com discursos sobre o referendo das armas. Disponíveis em <https://cutt.ly/GyVW50J>. Acesso em: 9 set. 2019.

Notas taquigráficas de discursos proferidos em sessões do Plenário do Senado Federal, entre 23 de setembro e 23 de outubro de 2005, com discursos sobre o referendo das armas. Disponíveis em <https://cutt.ly/pyVEVky>. Acesso em 9 set. 2019.