



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS**

MAURÍCIO RIBEIRO DE SANTI

**LEGISLATIVO E ARMAS:
Os embates sobre o Estatuto do Desarmamento no Congresso
Nacional**

**Brasília – DF
2008**



MAURÍCIO RIBEIRO DE SANTI

LEGISLATIVO E ARMAS:

Os embates sobre o Estatuto do Desarmamento no Congresso Nacional

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política promovido pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Luiz Renato Vieira

**Brasília
2008**

LEGISLATIVO E ARMAS:
Os embates sobre o Estatuto do Desarmamento no Congresso Nacional

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política promovido pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, entre 1º de junho de 2007 e 12 de setembro de 2008.

Aluno: Maurício Ribeiro de Santi

Banca Examinadora:

Luiz Renato Vieira

Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília, 27 de novembro de 2008.

“O que os homens haviam querido dizer não apenas em suas palavras e seus textos, seus discursos e seus escritos, mas nas instituições, práticas, técnicas e objetos”.

Michel Foucault

RESUMO

O Congresso Nacional se debruçou por quase cinco anos, entre 1999 e 2003, na elaboração de uma lei para conter a proliferação das armas nas mãos dos cidadãos civis. Sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003, logo ganhou o apelido de Estatuto do Desarmamento. Trata-se de uma legislação rigorosa que restringe a compra de armamentos pelos brasileiros e determina penas rígidas para as pessoas que insistirem em andar armadas pelas ruas ou mantiverem em casa armas não registradas. O estudo *Legislativo e armas: os embates sobre o Estatuto do Desarmamento no Congresso Nacional* pretende mostrar como se deu todo o processo de discussão dessa lei no Legislativo Federal, desde a apresentação do projeto original, até a sanção pelo presidente da República. Serão levantados os principais argumentos contra e a favor do controle de armas dentro do Congresso Nacional, bem como o posicionamento que foi adotado pela sociedade civil sobre a questão. De que forma os grupos organizados, como ONGs e a Igreja Católica, influenciaram nos debates? E não só durante a discussão do Estatuto do Desarmamento no Congresso Nacional, mas em todo o período da campanha do referendo de 23 de outubro de 2005, que levou quase 100 milhões de brasileiros às urnas para responder se o comércio de armas de fogo e munição deveria ou não ser proibido no Brasil.

Palavras-chave: Desarmamento; Armas; Referendo; Poder Legislativo; Sociedade Civil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. LEGISLAÇÃO	09
2.1 O Estado e o monopólio da força.....	09
2.2 Marco regulatório.....	11
3. DESARMAMENTO E SOCIEDADE CIVIL	18
3.1 Participação popular, sociedade civil e esfera pública.....	18
3.2 Participação da sociedade civil nas Frentes do SIM e do NÃO.....	20
3.3 A mídia e o referendo.....	26
4. O CONGRESSO NACIONAL E A ANÁLISE DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO	32
4.1 Legislativo e representatividade.....	32
4.2 A análise no Senado Federal.....	36
4.3 A análise na Câmara dos Deputados.....	49
4.4 A campanha do referendo na Câmara e no Senado	57
5. CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1 – INTRODUÇÃO

Ninguém de boa-fé é favorável à venda indiscriminada de armas de fogo. Apesar da ideia de um planeta sem armas ser uma deliciosa utopia, poucos se opõe abertamente a ela desde que John Lennon pediu que se desse "uma chance à paz". Entre 1999 e 2003, o Congresso Nacional debruçou sobre um conjunto de projetos que resultariam na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que logo ficou conhecida como Estatuto do Desarmamento. Da lei, originou-se a autorização para um referendo popular sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no Brasil, que aconteceu em 23 de outubro de 2005.

A primeira parte da pesquisa mostra como ficou a legislação sobre armas depois da aprovação do Estatuto do Desarmamento e do resultado do referendo. E também as modificações posteriores feitas por meio de iniciativas dos parlamentares ou do governo federal. O que diz a lei hoje? Quem pode ter uma arma de fogo? Quais os requisitos necessários? A que pena está sujeita a pessoa que tiver um revólver sem registro? Quem tem o direito de carregar uma arma pelas ruas?

A Igreja Católica, as organizações não-governamentais e a imprensa exerceram um papel fundamental como grupos de pressão junto ao Congresso Nacional. Os argumentos usados por ONGs, como o Viva Rio e o Instituto Sou da Paz, favoráveis ao desarmamento, e pelo Movimento Viva Brasil, contrário à proibição completa das armas, foram repetidos exaustivamente por deputados e senadores durante a discussão do Estatuto do Desarmamento e depois na campanha do referendo. Que argumentos foram esses? O que mais teve peso no resultado da consulta popular? Acontecimentos trágicos do cotidiano violento das cidades também foram um motivador do trabalho de senadores e deputados. Episódios como o assassinato de juízes em São Paulo e no Espírito Santo e do ônibus 174 na zona sul do Rio de Janeiro provocaram reações no Congresso Nacional. Mas será que as respostas foram satisfatórias?

O Estatuto do Desarmamento começou a ser analisado pelo Senado, a quem coube a palavra final. O presente estudo mostra os embates nas

diversas etapas de votação pelas quais o projeto de lei foi submetido no Senado, desde a apresentação da proposta original, em 1999, passando pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, até a sua votação pelo plenário. Em cada uma dessas etapas, foram feitos discursos, aqui selecionados de forma a ilustrar os argumentos mais usados contra e a favor do desarmamento.

Na Câmara dos Deputados, o debate teve início na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Depois passou pela Comissão de Constituição e Justiça e pelo plenário da Casa. Modificações importantes foram feitas. Por que os deputados decidiram retirar a data do referendo do projeto do Estatuto do Desarmamento? Os argumentos dos deputados foram semelhantes aos usados pelos senadores? Repetiram-se as teses defendidas pela sociedade civil organizada?

Será abordado ainda o papel das duas Frentes Parlamentares criadas no Congresso Nacional para fazerem as campanhas do SIM, a favor do fim do comércio de armas de fogo no Brasil, e do NÃO, contrária à proibição. Como foi a campanha no Legislativo Federal?

As fontes de pesquisa utilizadas para a execução desse estudo foram as atas das reuniões das comissões e dos plenários do Senado e da Câmara por onde o Estatuto do Desarmamento passou. Foram mais de duas mil páginas com gravações de audiências públicas e discursos dos parlamentares sobre o tema. Recortes dos principais jornais em circulação no país também subsidiaram o trabalho, especialmente na parte em que se busca identificar o papel da imprensa no processo de elaboração da nova lei. Não se trata, no entanto, de uma análise do discurso na concepção lingüística do termo.

Por fim, a conclusão apresenta uma explicação possível para a vitória do NÃO, trata da influência dos grupos organizados da sociedade civil sobre a atuação dos legisladores e dos resultados práticos desse trabalho de cinco anos do Congresso Nacional, que resultou na aprovação do Estatuto do Desarmamento.

2 – LEGISLAÇÃO

2.1 – O Estado e o monopólio da força

O monopólio do uso da força é um dos motivos para a criação do Estado, que tem entre as suas mais importantes funções a garantia da satisfação das necessidades materiais, a defesa e a segurança.¹

Esse fenômeno foi visto com bastante clareza por Max Weber, que analisou a criação do Estado como um fenômeno de expropriação por parte do poder público dos meios de serviço, como as armas. Deriva daí a concepção weberiana de Estado moderno “definido mediante dois fenômenos constitutivos: a presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força” (BOBBIO, 1986, p.69).

O pensador inglês Thomas Hobbes é outro defensor dessa ideia. Para ele, antes do Estado, as pessoas viviam totalmente isoladas, numa guerra permanente, de todos contra todos. Sem leis, sem juízes e sem polícia. Seria o reinado do medo e da insegurança. Tudo que existia nesse estado natural era a imposição da vontade do mais forte, daquele que pode pilhar as propriedades alheias por meio da violência descontrolada. É para sair desse cenário assombroso que vem o Estado. Os homens se reúnem numa multidão de indivíduos e fazem uma espécie de pacto, cada um passa a reconhecer um poder comum, porque só assim será possível manter a ordem. Forma-se um corpo político, que tem como principal obrigação manter a segurança de todos. O Estado age por meio da lei e sua expressão é força incontestável.

Defesa semelhante é feita pelo francês J. J. Rousseau. Para ele, o homem saiu do estado natural e constituiu uma sociedade desigual. Quando o primeiro homem naturalmente livre disse: isso é meu, e não seu; a guerra pela propriedade privada, a disputa entre os homens, teve início. A sociedade se transformou no cenário descrito por Hobbes, uma luta de todos contra todos. Na tentativa de sair desse caos social, Rousseau afirma que o homem não teve

¹ Norberto Bobbio acredita que o avanço do Estado desencadeou um processo de concentração do poder de comando sobre um território, “que acontece através da monopolização de alguns serviços essenciais para a manutenção da ordem interna e externa, tais como a produção do direito através da lei, [...] e do aparato coativo necessário à aplicação do direito contra os renitentes”. (BOBBIO, 1986, p.68)

saída senão formar, por agregação, um conjunto de forças que pudesse superar a resistência, fazendo-as agir de comum acordo. É o contrato social, uma forma de associação criada artificialmente para proteger a pessoa e os bens de cada um.

As idéias de Weber, Hobbes e Rousseau comprovam que há séculos o homem tenta garantir a sua segurança e as suas propriedades, entre as quais está a própria vida. E essa busca passa necessariamente pelo controle das armas de fogo. No Brasil, a legislação sobre o assunto evoluiu para dificultar as intenções daqueles cidadãos que querem usá-las na tentativa de se sobrepujar aos demais. Afinal, como já foi dito, o monopólio da força é do Estado.

O Congresso Nacional, a quem cabe a função constitucional de legislar, é o protagonista do processo decisório sobre a regulação do uso de armas de fogo no Brasil. Esse estudo não irá, no entanto, levantar todas as discussões feitas nos quase duzentos anos do parlamento brasileiro sobre a questão das armas. O corte histórico será bem mais recente. O foco é o debate que levou à aprovação da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o Estatuto do Desarmamento. Deriva-se daí os argumentos usados pelas Frentes Parlamentares do SIM e do NÃO no convencimento da população brasileira durante a campanha do referendo² de 2005, quando os eleitores foram chamados às urnas para decidir sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no Brasil. 95 milhões de brasileiros votaram no referendo,³ um número mais que significativo. O desarmamento foi, em 2005, tema de quase todas as conversas de bar e rodas de amigos. Mas antes de entrar no debate acalorado que tomou conta do Legislativo e das ruas entre 1999 e 2005, faz-se

² Jair Eduardo Santana define o referendo, como “o instrumento político de participação popular que possibilita ao corpo eleitoral a manifestação positiva ou negativa, por intermédio do sufrágio, acerca das resoluções de um ou de vários órgãos constituídos, seja legislativo, seja administrativo” (SANTANA, 1995, p. 78). Já Norberto Bobbio, trata o referendo como, “o principal instrumento de democracia direta, já que, por meio deste instituto, o povo, ou, mais exatamente, o corpo eleitoral, participa, por via consultiva ou deliberativa, do processo decisório. É natural, portanto, que o destino do referendo tenha estado estritamente ligado às vicissitudes da democracia direta” (BOBBIO, 1994, v.2, p. 1074).

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório de gestão: referendo 2005*. Brasília: TSE/SDI, 2006.

necessário identificar as normas legais que tratam da regulação das armas de fogo no Brasil.

2.2 – Marco Regulatório

O Estatuto do Desarmamento significou um avanço no controle da posse, do porte e do comércio de armas de fogo e munições. Antes que ele entrasse em vigor, no entanto, o país já dispunha de uma legislação sobre o assunto. Era a Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997.⁴ Esse dispositivo legal teve o mérito de criar o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, que foi mantido na legislação atual e ainda teve ampliadas as suas atribuições.

Compete ao Sinarm, por exemplo, a tarefa de localizar as armas de fogo em circulação pelo país, com a devida identificação de seus donos. Esse cadastramento possibilitaria ao Estado saber quantos artefatos estão nas mãos dos cidadãos civis, quem são essas pessoas, onde elas moram e se elas têm condições técnicas e psicológicas para fazer uso de uma arma de fogo. Qualquer ocorrência, como extravio, furto ou roubo da arma, deve ser comunicada, de imediato, ao Sinarm para que seja feita uma alteração nesse cadastro.

Ao órgão do Ministério da Justiça cabe ainda a função de fazer um levantamento de todo o arsenal da Polícia Federal, Polícias Civis e Polícia Rodoviária Federal e de cadastrar todas as armas de fogo apreendidas em operações policiais ou por ordem judicial. Os armamentos militares são cadastrados pelo Exército por meio do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma). As armas cadastradas no Sigma são aquelas pertencentes às Forças Armadas; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros; Agência Brasileira de Inteligência; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

⁴ A Lei nº 9.437/97 foi revogada com a sanção presidencial ao Estatuto do Desarmamento, em 22 de dezembro de 2003.

Uma curiosa inovação do Estatuto do Desarmamento ao longo de seus 37 artigos, incisos e parágrafos, é a obrigação legal para o cadastramento do cano da arma e das características das impressões de raiamento das balas disparadas. Isso permite a identificação das armas usadas em práticas criminosas, uma vez que cada artefato produz uma marca única nos projéteis disparados, algo semelhante a uma impressão digital.

O Sistema Nacional de Armas também assumiu a responsabilidade de fazer um levantamento de todos os fabricantes, atacadistas, varejistas, exportadores e importadores autorizados de armas de fogo, acessórios e munições em território nacional. Foram estabelecidas normas para que todas as munições estejam acondicionadas em embalagens com sistema de código de barras, gravado na caixa, possibilitando a identificação do fabricante e do adquirente. Além disso, quem tem registro só pode comprar munição do calibre da arma que estiver sob cadastro, e numa quantidade limitada. E a loja que fez a venda é obrigada a informar às autoridades quanto de munição foi comprada e por quem.

O Estatuto do Desarmamento tornou a posse⁵ da arma de fogo bem mais rigorosa. Pela lei anterior, o cidadão comum poderia ter uma arma em casa, desde que ela fosse cadastrada junto às autoridades competentes. Esse registro dependia apenas de uma autorização do Sinarm. Como não havia critérios definidos para a liberação do documento, a subjetividade imperava. Muitos certificados de registro de armas de fogo eram dados a pessoas sem habilidade técnica ou aptidão psicológica. Com a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, foi estabelecida uma série de pré-requisitos para a liberação da posse. Hoje, para se conseguir um certificado, o interessado precisa, em primeiro lugar, comprovar a efetiva necessidade de ter uma arma. Deve ainda apresentar certidões negativas da Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral. E não pode estar respondendo a processo policial ou criminal. É necessário também estar trabalhando e ter um endereço fixo. E, o mais

⁵ Não se pode confundir posse de arma de fogo com o porte da arma. Segundo o Estatuto do Desarmamento, a posse consiste em manter no interior de residência (ou dependência desta) ou no local de trabalho a arma de fogo, enquanto o porte pressupõe que ela esteja fora da residência ou local de trabalho.

importante, tem que demonstrar capacidade técnica e psicológica para o manuseio da arma de fogo. Todos esses pré-requisitos terão que ser reavaliados a cada três anos, na renovação obrigatória do certificado de registro.

Em relação ao porte de arma, a lei de 1997 condicionava a sua concessão à autorização do poder público, desde que o interessado comprovasse os pré-requisitos de idoneidade, habilidade técnica e aptidão psicológica. Sobre carregar uma arma de fogo, o Estatuto do Desarmamento, em seu artigo sexto, diz simplesmente que é “proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional”. Abrindo exceções apenas para algumas categorias profissionais, como os integrantes das Forças Armadas; as guardas municipais das capitais dos Estados, quando em serviço; as empresas de segurança privada e de transporte de valores; e, por fim, os integrantes de entidades de esporte legalmente constituídas, cujas atividades desportivas exijam o uso de armas de fogo, como os clubes de tiro.

O morador da área rural também pode carregar uma arma de fogo, desde que dependa do uso dessa arma para sustentar a família. Nesse caso, o porte é concedido na categoria de caçador para subsistência. Esse porte será para apenas uma arma, de uso permitido,⁶ de tiro simples e calibre igual ou inferior a 16.⁷ Em todos os casos, a autorização para o porte de arma perde a validade se o portador for pego em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas. Não havia nenhuma previsão nesse sentido na lei anterior.

A legislação de 1997 previa o valor de 650 reais para a expedição do porte federal de arma, para a segunda via do documento e para a sua renovação. O Estatuto do Desarmamento criou diversas categorias de cobrança, com valores diferenciados. O registro de arma de fogo passou a custar 300 reais. O mesmo valor é cobrado para a taxa de renovação desse

⁶ Não pode ser uma arma de uso exclusivo das forças armadas.

⁷ O calibre de uma munição é a bitola ou diâmetro do projétil utilizado em uma arma de fogo que normalmente é expressa em centésimos de polegadas.

documento e para a emissão da segunda via. Quem quiser portar arma de fogo terá que desembolsar mil reais só com o pagamento de taxas. Outros mil reais serão cobrados pela renovação do porte, obrigatório a cada três anos, ou na expedição da segunda via da autorização.

As penas para os crimes relacionados ao porte e à posse ilegal de armas de fogo também ficaram mais rigorosas. Não havia previsão de sanção para a posse irregular de arma permitida. Ou seja, nada acontecia com a pessoa que tivesse um revólver sem registro em casa. Pelo Estatuto do Desarmamento, essa prática pode levar o infrator para cadeia por um período de um a três anos, além de obrigá-lo a pagar uma multa. O porte ilegal de arma de fogo passou a ser crime inafiançável, com pena de prisão de um a quatro anos, e pagamento de multa. É o dobro do tempo de reclusão determinado pela lei anterior. Punições também estão previstas para quem disparar arma de fogo em lugar habitado ou nas suas proximidades.

O Estatuto do Desarmamento inovou ainda ao punir quem carrega armas exclusivas das Forças Armadas. Esses artefatos não podem ser legalizados e quem os tiver em seu poder está sujeito a uma pena de prisão de três a seis anos. O comércio ilegal de armas de fogo passou, com a lei de 2003, a ser punido com detenção de quatro a oito anos e pagamento de multa. A mesma penalidade é aplicada a quem comprar armas ilegais do exterior.

Outro ponto interessante no marco regulatório sobre as armas é o que trata da destinação das armas ilegais apreendidas pela polícia. A Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, dizia que essas armas seriam encaminhadas ao Comando do Exército, que se encarregaria da sua destinação. Mas não entrava em detalhes sobre o que fazer com os artefatos. Quando o Estatuto do Desarmamento foi sancionado, as armas apreendidas continuaram sendo encaminhadas para a tutela do Ministério da Defesa, mas elas não poderiam ser usadas por outras pessoas. Era obrigatória a destruição das armas em 48 horas. Uma nova alteração foi feita em 2008. A Lei nº 11.706/08, diz que as armas apreendidas que não servirem mais ao processo judicial e forem encaminhadas pelo juiz competente ao Comando do Exército não precisarão

ser descartadas. Elas poderão ser doadas aos órgãos de segurança pública ou às Forças Armadas. Para efetivar a doação, no entanto, é necessária a expressa autorização de um juiz. O Estatuto do Desarmamento também subiu de 21 para 25 anos, a idade mínima para a aquisição de uma arma de fogo.

Antes da nova legislação, quem quisesse registrar uma arma não precisava comprovar a origem dela. Bastava pedir a dispensa mediante o preenchimento de um pedido. A lei presumia a boa-fé da pessoa que tentava registrar uma arma de fogo que estivesse em sua posse. Com o Estatuto do Desarmamento, a liberação da comprovação da origem da arma só é possível se a pessoa for entregá-la às autoridades policiais. Para legalizar uma arma, hoje, é obrigatória a apresentação da nota fiscal de compra ou a comprovação da origem lícita da posse.

Nas disposições finais, o Estatuto do Desarmamento proibiu o comércio de armas de fogo e munições em todo o país. Mas para entrar em vigor, esse artigo dependia da aprovação numa consulta popular, que aconteceu em outubro de 2005. O dispositivo acabou derrotado no referendo. Esse assunto será abordado em detalhes nos próximos capítulos.

O processo legislativo não é estanque. A sanção do Estatuto do Desarmamento, em 2003, e o referendo de 2005 não significaram um ponto final na discussão sobre o porte e a posse de armas no fogo no Brasil. Nada menos que 15 sugestões de mudanças à legislação, entre projetos de lei e medidas provisórias, foram analisadas pelo Congresso Nacional de outubro de 2005, data da consulta popular, até agosto de 2008.

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) 12/08, proveniente da Medida Provisória (MP) 417/08, por exemplo, ampliou os prazos de registro de armas na Polícia Federal; definiu melhor o porte de arma para caçadores de subsistência; retomou a campanha de regularização de registros de armas em condições mais favoráveis; e possibilitou a entrega voluntária das armas à Polícia Federal, em qualquer tempo, mediante indenização e presunção de boa-fé. A MP deu origem à Lei nº 11.706, sancionada pelo Presidente da

República, no dia 19 de junho de 2008, e deixou bem clara a extinção da punibilidade do cidadão que entregar voluntariamente uma arma sem registro.

A lei também estabeleceu novos valores para o registro de armas e para a obtenção da autorização de posse. Os valores considerados elevados pelo próprio governo levaram ao recadastramento pela Polícia Federal de apenas 400 mil armas, desde a sanção do Estatuto do Desarmamento. Agora, o proprietário de arma de uso permitido e sem registro poderá solicitar a sua legalização até 31 de dezembro de 2008, apresentando apenas nota fiscal ou comprovação de origem lícita da posse. Até essa data, não será necessário o pagamento de taxas, mas a partir de 1º de janeiro de 2009 haverá uma cobrança no valor de 60 reais, bem abaixo dos 300 reais fixados anteriormente. A mesma regra vale para a renovação do registro estadual de propriedade de arma de fogo junto à Polícia Federal. Em ambos os casos, a Lei nº 11.706/08 exige a apresentação da carteira de identidade e de um comprovante de residência fixa.

Para facilitar os procedimentos, o proprietário pode obter pela internet, no site da Polícia Federal, um certificado de registro provisório da arma de fogo com validade de 90 dias. Uma renovação do certificado provisório será expedida por essa instituição pelo prazo que achar necessário à emissão do documento definitivo. Não houve mudanças nos preços cobrados para a concessão do porte de armas. Como a intenção do poder público é evitar que as pessoas andem armadas pelas ruas, a expedição da primeira via do porte de arma de fogo bem como a sua renovação, obrigatória a cada três anos, continuaram dependendo do pagamento de uma taxa de mil reais. Um valor alto para boa parte da população.

A Lei nº 11.706/08 determinou ainda que o Ministério da Justiça discipline o credenciamento de psicólogos e instrutores de tiro. Os primeiros não poderão cobrar dos proprietários de armas mais que o valor de tabela do Conselho Federal de Psicologia para a avaliação psicológica. E o valor da aula de tiro será de, no máximo, 80 reais.

O governo também tornou permanente a política de indenização adotada de maneira temporária no Estatuto do Desarmamento para quem entregar armas de fogo voluntariamente à polícia. Os valores variam de 100 a 300 reais, dependendo do tipo e do calibre da arma. E para incentivar a entrega, foi relançada no dia 21 de agosto de 2008 uma campanha coordenada pelo Ministério da Justiça. O governo espera receber entre 300 mil e 500 mil armas. Entre 2003 e 2005, na primeira edição da campanha, foram entregues voluntariamente 550 mil armas em todo o Brasil.

O Poder Executivo, que encaminhou ao Congresso Nacional parte das propostas que resultaram em leis sobre a política de armas; alguns parlamentares, autores de iniciativas semelhantes; e o conjunto dos legisladores, a quem coube a função de aprovar todos esses projetos em votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tiveram um papel de grande importância na construção da lei sobre o desarmamento. Mas o Legislativo é influenciado e influencia a opinião pública. O que pensa a sociedade civil sobre o assunto? Quais argumentos a favor e contra a proibição do comércio de armas de munições brotaram fora das instâncias oficiais de poder? É o que será tratado no próximo capítulo.

3 – DESARMAMENTO E SOCIEDADE CIVIL

3.1 - Participação popular, sociedade civil e esfera pública

Três conceitos são fundamentais para se compreender o papel dos cidadãos no debate sobre o uso das armas de fogo no Brasil: participação popular, sociedade civil e esfera pública.

Conversas com amigos, debates, votar, candidatar-se a um cargo eletivo ou a um posto no sindicato de uma categoria profissional, tudo isso se insere no universo da participação política. Segundo Lúcia Avelar (2007, p. 261), “o ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades políticas”.⁸

A participação política pode ser dividida em três grandes grupos. O primeiro deles é o eleitoral, que abrange todo o tipo de contato com pleitos ou partidos, conforme as leis do país. Em seguida vem o campo corporativo, que são as associações de classe e organizações que fazem a ponte entre a sociedade e o governo. Por fim, há a área organizacional, que consiste em formas de associação coletiva no âmbito da sociedade civil, como os movimentos sociais e as organizações não-governamentais de natureza cívica.⁹

⁸ Não se trata no âmbito desta pesquisa compreender os motivos que levam os cidadãos a participar ou as razões da apatia da grande maioria diante dos assuntos políticos. O que interessa aqui é saber um pouco sobre o que é participação política que, entendida de forma sucinta, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. É a forma de as pessoas maximizarem sua influência nas decisões políticas por meio de ações que ocorrem nos limites e regras estabelecidos pela lei (AVELAR, 2007, p. 261).

⁹ Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais (ONGs) formam o que ficou conhecido com terceiro setor. Pode-se dizer que o terceiro setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais de caridade, de filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (FERNANDES, 1995 e 1996a). Além disso, chama-se “terceiro” setor porque supõe a existência de um “primeiro” e um “segundo”. Dá uma ênfase a complementaridade que existe (ou deveria existir) entre ações do Estado e do mercado.

É a Constituição que define a estruturação do nosso sistema político. É lá que está estabelecida a forma de governo, as instituições próprias do Estado e a dimensão dos direitos de associação e de participação política dos governados. É nesse contexto que se deve compreender a sociedade civil, formada pelos diversos grupos que se organizam para participar do processo político, segundo critérios formulados juridicamente e por princípios de ordenamento da convivência expressos nas leis e nos regulamentos do país (SILVA, 2000). Esses movimentos e associações estão comprometidos com a veiculação e com a defesa de causas e demandas específicas de interesse dos seus associados.

O espaço onde se dão essas discussões é chamado de esfera pública.¹⁰ Não se trata, no entanto, de uma instituição ou de uma organização, pois ela não tem uma estrutura normativa própria. Mas é na esfera pública que os assuntos que afetam o cotidiano de uma determinada sociedade são problematizados de modo eficaz, antes de serem assumidos como agenda das instâncias oficiais de poder, como o Congresso Nacional. O debate sobre o desarmamento ganhou corpo na sociedade, atemorizada pelos altos índices de violência e pelo elevado número de mortes provocadas por disparos de revólveres e pistolas, antes de chegar aos órgãos competentes dos Três Poderes.

Um estudo das pesquisadoras Maria Fernanda Tourinho Peres e Patrícia Carla dos Santos, do Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo, mostrou que as armas de fogo tiveram uma participação significativa nos homicídios na década de 90. Segundo os dados, os assassinatos foram responsáveis por 33% das mortes por causas externas nos anos 90. Foram 369.068 mortos. E as armas de fogo responderam por cerca de 50% no ano de 1991, e 70% no ano 2000.¹¹ Em menos de dez anos, o incremento nos

¹⁰ Jürgen Habermas descreve a esfera pública como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (1997, p. 92).

¹¹ Os dados são do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde. Datasus [CD-ROM].

homicídios cometidos por armas de fogo foi de 72,5%. Pesquisas como esta fizeram com o que o assunto chamasse a atenção da sociedade civil.

É importante lembrar que, a partir da Constituição de 1988, foram abertos vários caminhos que permitiram à sociedade organizada intervir no processo de formulação de políticas públicas, como a questão das armas. As discussões que antecederam a aprovação do Estatuto do Desarmamento levaram a um impasse. O texto saiu do Congresso Nacional com a proibição total do comércio de armas de fogo e munições. Mas os interlocutores contrários a essa proibição conseguiram inserir um item nas disposições transitórias da lei prevendo que esse artigo banindo o comércio de armas só seria colocado em prática se ratificado pelos eleitores por meio de uma consulta popular, de um referendo.

Não só a campanha do referendo, mas todo o processo de discussão do Estatuto do Desarmamento foi permeado pela participação da sociedade civil. Movimentos sociais e grupos organizados com opiniões favoráveis e contrárias ao assunto conseguiram ser ouvidos e fazer valer suas idéias no Legislativo. Isso fez com que a discussão envolvesse um grande número de atores e interesses, aumentando a complexidade do processo de formulação da política pública sobre armas.

3.2 - Participação da sociedade civil nas frentes do SIM e do NÃO

A consulta popular do ano de 2005 sobre a comercialização de armas de fogo e munição no Brasil foi um exemplo raro de participação política direta do povo no processo decisório, de forma ativa e legítima.¹² Segundo a Justiça Eleitoral (BRASIL, 2006), o referendo foi a maior consulta popular eletrônica já

¹² A história política do Brasil teve até agora poucas práticas democráticas diretas. A consulta ao povo só foi utilizada em três oportunidades: em 1963, quando a população decidiu sobre a manutenção ou queda de uma emenda constitucional, o que levou ao retorno do presidencialismo; em 1993, quando o povo decidiu sobre a forma e o sistema de governo; e em 2005, sobre o fim do comércio de armas. Apesar da quase ausência do plebiscito e do referendo na cultura política brasileira, há muitos estudos sobre a viabilidade de seu uso, a dimensão que possuem no direito positivo, a importância de que desfrutam, em face das limitações da representação popular, e o papel que assumem na dinâmica da democracia.

realizada em todo o mundo, até então. A discussão sobre o SIM ou o NÃO à proibição da venda de armas tomou conta do país. O referendo de 2005 foi um pleito atípico, realizado quase que em situação emergencial, ao qual compareceram cerca de 95 milhões de eleitores. Os brasileiros foram chamados às urnas no dia 23 de outubro de 2005 para responder a seguinte pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

De acordo com o TSE, a abstenção foi de pouco mais de 21% dos 123 milhões de eleitores registrados. O percentual foi maior que os 20,46% apurados de abstenção no segundo turno das eleições presidenciais de 2002. Mas foi menor que os 25% registrados no plebiscito de 1993 sobre as formas e sistemas de governo – presidencialismo ou parlamentarismo e monarquia ou república.

Em agosto de 2005, segundo o instituto de pesquisas Datafolha, 80% dos entrevistados apoiavam a proibição. Na véspera da votação, o voto NÃO já contava com 57%, estimativa superada pelo resultado final. A proibição do comércio de armas de fogo e munição no Brasil foi rejeitada por quase dois terços dos votantes, de acordo com os resultados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A diferença superou os 27 pontos percentuais. Se fosse aprovada pelos eleitores, a proibição restringiria a venda de armas e munições à Presidência da República, Forças Armadas, Polícias - Militar, Civil e Federal -, guardas municipais, penitenciárias, guardas portuários, empresas particulares de segurança e transporte de valores e entidades desportivas de tiro legalmente constituídas.

Mas o voto NÃO venceu em todos os Estados, com destaque para o Rio Grande do Sul, Acre e Roraima, onde a opção recebeu quase 87% dos votos. O melhor desempenho do SIM foi em Pernambuco e no Ceará, com pouco mais de 45% dos votos. A tabela abaixo traz o resultado final: (fonte: TSE)

Não	59.109.265	63,94%
Sim	33.333.045	36,06%

Branco	1.329.207	1,09%
Nulos	1.604.824	1,68%
Abstenção	26.666.791	21,85%
Votos válidos	93.771.517	96,92%
Votos apurados	95.375.824	100%

É importante observar de que forma os grupos organizados da sociedade civil se posicionaram sobre a questão do desarmamento. Dois grandes movimentos foram constituídos ainda durante a discussão da Lei nº 10.826/03 e, posteriormente, no decorrer da campanha do referendo, aderiram às Frentes Parlamentares do SIM e do NÃO.¹³

Três organizações da sociedade civil estiveram na linha de frente da campanha pelo desarmamento. O Instituto Sou da Paz,¹⁴ o Viva Rio¹⁵ e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).¹⁶ Eles usaram o

¹³ Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas, defendendo o voto sim. E Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, favorável ao voto não. Ver capítulo 4.4

¹⁴ Fundado em 1999 a partir da Campanha Sou da Paz pelo Desarmamento, o Instituto Sou da Paz (www.soudapaz.org) é uma Organização Não-Governamental com sede em São Paulo. Tem como missão contribuir para a efetivação no Brasil de políticas públicas de segurança e prevenção da violência que sejam eficazes e pautadas pelos valores da democracia, da justiça social e dos direitos humanos, por meio da mobilização da sociedade e do Estado e da implementação e difusão de práticas inovadoras nessa área.

¹⁵ O Viva Rio (www.vivario.org.br) é uma organização não-governamental, com sede no Rio de Janeiro, engajada no trabalho de campo, na pesquisa e na formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a cultura da paz e o desenvolvimento social. Fundado em dezembro de 1993, por representantes de vários setores da sociedade civil, como resposta à crescente violência no Rio de Janeiro, o Viva Rio desenvolve o seu trabalho em três áreas – ações comunitárias, comunicação e segurança humana - com os objetivos em comum de incluir socialmente os jovens em situação de risco, reformar o setor de segurança e controlar a oferta e a demanda de armas de fogo pequenas e leves.

¹⁶ No seu site na internet (www.cnbb.org.br), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil se define como uma instituição permanente que congrega os Bispos da Igreja Católica no país, na qual, a exemplo dos Apóstolos, conjuntamente e nos limites do direito, eles exercem algumas funções pastorais em favor de seus fiéis e procuram dinamizar a própria missão evangelizadora, para melhor promover a vida eclesial, responder mais eficazmente aos desafios contemporâneos, por formas de apostolado adequadas às circunstâncias, e realizar

argumento da criação de uma “cultura de paz” para convencer os parlamentares a aprovarem o Estatuto do Desarmamento, e depois os eleitores. As armas de fogo não foram feitas para a pessoa se defender, mas sim, para matar. Na campanha do referendo, os números apresentados pelos defensores do SIM se basearam, principalmente, em estatísticas divulgadas pelo próprio governo. Pela primeira vez desde 1992 havia caído o número de mortes por armas de fogo no país. A redução de 8,2% em 2004, em comparação a 2003, foi atribuída pelo Ministério da Justiça à campanha pela entrega voluntária de armas e à implantação do Estatuto do Desarmamento. Apesar da dificuldade em se comprovar de forma incontestável essa relação, as 3.234 vidas poupadas viraram um símbolo a favor do voto SIM.

As organizações da sociedade civil favoráveis ao desarmamento mostraram que as mais de cem mortes que acontecem diariamente no Brasil por causa das armas de fogo são causadas em boa parte por pessoas sem passado criminoso. São crimes motivados por brigas de trânsito, em bares ou entre familiares. E poderiam ser evitadas se o acesso às armas fosse proibido. O homicídio por motivo fútil, aquele originário de uma discussão entre torcedores de times de futebol rivais, por exemplo, se tornou o principal alvo da campanha. Outra tese levantada é que, com menos armas em circulação, diminuiriam também os acidentes domésticos. Em 2002, pelos dados do Datasus,¹⁷ a cada dia, duas crianças de até 14 anos eram feridas por tiros acidentais. E a grande maioria das armas que matam são aquelas de pequeno porte e de fabricação nacional.

Ainda entre os argumentos dos defensores do desarmamento estava o risco maior de morrer para alguém que, armado, reage a um assalto. Segundo especialistas da área de segurança pública, a chance de uma pessoa morrer

evangelicamente seu serviço de amor, na edificação de uma sociedade justa, fraterna e solidária.

¹⁷ Departamento de Informática do SUS - DATASUS, órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que tem a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações sobre saúde. Disponível em: <http://w3.datasus.gov.br>

numa reação armada a roubo é 180 vezes maior do que quando não há reação.

Uma das fontes que abastecem os criminosos são as armas compradas legalmente, mas que depois são roubadas, furtadas ou perdidas. Segundo números da Secretaria de Segurança de São Paulo, entre os anos de 1993 e 2000, mais de 100 mil armas de fogo foram roubadas, furtadas ou perdidas, o que representa cerca de 14.300 por ano. E isso apenas em São Paulo.

A Igreja Católica também assumiu abertamente a defesa do voto SIM no referendo. Na sua edição de setembro de 2005, o Jornal Mensal da Diocese de Santos trouxe em sua primeira página a transcrição de uma nota oficial divulgada dias antes pela CNBB a favor da proibição do comércio de armas de fogo. Diz a nota:

Como bispos da Igreja Católica e cidadãos, posicionamo-nos a favor da proibição das armas de fogo e munição. Conclamamos os cristãos e todas as pessoas de boa vontade a votar SIM neste referendo. Proibir o comércio e o uso de armas é um passo decisivo, mas não suficiente. Somos contrários a todo e qualquer tipo de violência. Além da melhoria da segurança pública, é indispensável educar para a paz e a defesa da vida, através de práticas de não-violência ativa. (Presença Diocesana – Jornal Mensal da Diocese de Santos – SP, set/2005, nº 49, ano 5).

O Instituto Sou da Paz, o Viva Rio e a CNBB acreditavam que a proibição facilitaria o trabalho de fiscalização e o controle das armas pela polícia. E defendiam que a discussão sobre o desarmamento com a participação da sociedade evitaria o discurso de combater a “violência com mais violência”.

Já os contrários à proibição das armas foram capitaneados pelo Movimento Viva Brasil.¹⁸ A campanha contra o rigor que se pretendia dar ao Estatuto do Desarmamento na sua tramitação no Congresso Nacional foi

¹⁸ O Movimento Viva Brasil (www.movimentovivabrasil.com.br) é uma associação civil, que possui entre os seus principais objetivos: apoiar e desenvolver ações em defesa dos direitos e garantias fundamentais; apoiar e desenvolver ações em defesa da livre manifestação do pensamento, da livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação. Segundo seus integrantes, o grupo surgiu em um momento crítico da democracia, tempo de ameaça com o desarmamento do cidadão honesto, à liberdade de imprensa e da criação de uma verdadeira ditadura do politicamente correto.

centrada no direito à legítima defesa e na afirmação de que os bandidos agiriam mais seguros porque as vítimas não teriam como se proteger.

Quando a campanha pelo referendo ganhou as ruas, o Movimento Viva Brasil usou o argumento de que o que estava em jogo na votação de 23 de outubro de 2005 não era simplesmente a proibição do comércio de armas de fogo e munições, mas a possível perda de um direito constitucional. Segundo os partidários do NÃO, o direito à legítima defesa seria prejudicado caso a população fosse impedida de comprar armas legalmente, já que os criminosos continuariam a obtê-las por vias ilegais.

A proibição seria uma medida inócua no combate à criminalidade porque só desarmaria a população de bem, aqueles que não têm ficha criminal. O Movimento Viva Brasil lembrou também que o Estatuto do Desarmamento impõe uma série de restrições à compra de uma arma de fogo. O cidadão que quer ter uma arma em casa tem que passar por uma capacitação psicológica e técnica e obter cinco certidões negativas que o habilitem a adquirir um revólver.

A incapacidade do Estado de garantir a segurança, refletida nos altos índices de criminalidade do país, também foi um argumento usado pelo grupo. Segundo seus integrantes, se o Estado não dá conta de proteger os cidadãos, é justo que eles possam ter uma arma para garantir a sua segurança e a de suas famílias.

Durante a votação do Estatuto do Desarmamento e em toda a campanha do referendo, o Movimento Viva Brasil bateu na tecla de que os defensores da proibição do comércio de armas estavam desviando o foco da discussão sobre a criminalidade no Brasil. E apontava a predominância de uma “cultura da impunidade”, fazendo com que o ambiente para a prática de crimes fosse extremamente favorável no país. Os números apresentados por seus integrantes indicavam, por exemplo, que de cada 100 homicídios, apenas oito são resolvidos, e destes, apenas dois têm seus autores presos.

Outro argumento é o de que experiências internacionais mostram que a proibição do comércio de armas e munições não reduz a criminalidade, como

nos casos da Inglaterra, Austrália e Canadá. Na Inglaterra, em 1997, depois de 20 anos de restrições, o comércio e o porte foram considerados ilegais. De 2000 até 2005, houve um aumento de 35 por cento nos crimes provocados por armas de fogo. Na Austrália, os números são similares. No Canadá, as taxas de crimes violentos não apresentaram mudanças mesmo depois de 1995, quando foram introduzidas restrições à posse e ao porte de armas.

O Movimento Viva Brasil apontava, por fim, para o risco de haver uma espécie de privatização da segurança pública caso o comércio de armas fosse mesmo proibido. Isso porque apenas quem pudesse contratar seguranças particulares poderia contar com uma defesa armada.

3.3 – A mídia e o referendo das armas

Os meios de comunicação assumiram para si a responsabilidade de serem intermediadores entre a sociedade civil e as instâncias decisórias dos Três Poderes. As autoridades legalmente constituídas vêem a mídia como portadora dos anseios e das dúvidas da sociedade. Já a população acaba enxergando na imprensa uma esperança de ter a sua voz ouvida pelas esferas governamentais.

Dessa forma, não há como negar o papel relevante que os jornalistas exercem na tomada de decisões. Na verdade, a imprensa é usualmente vista como uma instância fiscalizadora dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O que implica a tarefa de dar visibilidade à coisa pública. Essa visibilidade é uma condição da democracia. Daí, a afirmação de que a mídia se configura no quarto poder.¹⁹ A mídia é, indiscutivelmente, um dos fatores mais

¹⁹ Em seu trabalho *Imprensa e Poder* (2002), o professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, Luiz Gonzaga Motta, afirma que “não há poder sem imprensa nem imprensa sem poder” (MOTTA, 2002, p. 13). A mídia seria uma forma mais sutil de dominação, coerção e persuasão. Daí, a afirmação de que nas democracias liberais, a imprensa tem sido chamada de quarto poder, além do Executivo, Legislativo e Judiciário, porque expressaria um poder independente de todos eles, um poder autônomo exercido em nome do povo (MOTTA, 2002, p. 14).

poderosos de transformação das estruturas da esfera pública.²⁰ E foi um importante ator no debate sobre o fim do comércio de armas de fogo. Um ator que não pode ser ignorado. Não se trata aqui, contudo, de fazer um estudo aprofundado sobre o papel que os meios de comunicação exercem na formação da opinião pública ou na definição da pauta do Congresso Nacional. A atuação de parte da mídia durante a votação do Estatuto do Desarmamento e, mais especificamente, no período da campanha do referendo será abordada apenas para identificar a imprensa como um elemento de influência no debate sobre o tema em questão.

As campanhas do SIM e do NÃO estiveram oficialmente nas rádios e nas televisões, por força do horário eleitoral obrigatório, de 1º a 20 de outubro de 2005. Formam 18 minutos diários de campanha, nove para cada lado. Mais dez minutos de inserções nas grades de programação, todos os dias. Além disso, a cobertura das televisões, rádios e jornais impressos foi abertamente favorável ao voto SIM. Mas o debate ganhou proporções acaloradas nas três principais revistas semanais em circulação no país. Veja, Época e Istoé trouxeram a disputa para as suas capas com pontos de vista bem distintos.

Pertencente às Organizações Globo, que defendeu o voto SIM em todos os seus veículos de comunicação impressos ou eletrônicos, a revista Época, em sua edição nº 386, de 10 de outubro de 2005, tentou derrubar todos os argumentos usados pela frente do NÃO durante o horário eleitoral no rádio e na televisão. Os pontos foram listados e rebatidos um a um em sete páginas de reportagem. Época assumiu posição ao dizer que as armas não ajudam o cidadão de bem a se defender. A revista resgatou a tese de que a chance de uma pessoa morrer ao reagir com uma arma de fogo a um assalto é 180 vezes maior do que quando não há reação, argumento já usado pelas ONGs defensoras do desarmamento. Também criticou o raciocínio de que sem armas, os homicidas vão continuar matando usando facas e punhais, por exemplo. Época mostrou que para se matar alguém com uma lâmina é preciso

²⁰ Mas que não se dê à mídia uma conotação de heroísmo. Ela também pode se desviar de seu papel fiscalizador, renunciando à condição de quarto poder. E será, nesse caso, apenas um negócio, descolado de suas funções social e pública. Pensar nos veículos de comunicação como fiéis e totais representantes da sociedade civil é ingenuidade ou até mesmo má-fé.

uma aproximação física muito maior, mais coragem para acertar os golpes em pontos letais do corpo e, além disso, os ferimentos por arma branca só seriam fatais em 36% dos casos, enquanto que os provocados por tiros matam em 75% das ocorrências.

Por fim, para rebater o argumento de que as armas no lar só matam porque as pessoas não estão treinadas para usá-las, Época deu o exemplo da Suíça, onde todos os homens são membros permanentes do Exército e, por isso, tem uma arma de fogo em casa. E a Suíça é o terceiro país do mundo em suicídios, perdendo apenas para Finlândia e Estados Unidos.

Já a revista *Veja* foi categórica na sua edição nº 1.925, de 05 de outubro de 2005: "Sete razões para votar NÃO - a proibição vai desarmar a população e fortalecer o arsenal dos bandidos". A cobertura de *Veja* foi a grande surpresa da campanha do referendo. Primeiro por ter defendido o NÃO, na contramão do posicionamento predominante da imprensa, e depois por tê-lo feito em uma reportagem opinativa, como se fosse um editorial, o que contraria os princípios do jornalismo que se pretende imparcial.

A primeira crítica de *Veja* foi à pergunta feita aos brasileiros no referendo. No lugar de "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?", a revista afirmou que o questionamento seria mais honesto e realista se tivesse sido formulado da seguinte maneira: "O Estado brasileiro pode tirar das pessoas o direito de comprar uma arma de fogo?" E vai além:

Veja acredita que a atitude que melhor serve aos interesses dos seus leitores e do país é incentivar a rejeição da proposta de proibição. O sucesso de uma consulta popular deriva, antes de mais nada, da correção e da honestidade da questão a ser respondida pelos cidadãos. A pergunta que será feita no referendo das armas é um disparate. Ela ilude o eleitor. É uma trapaça, pois, mesmo que o SIM vença por larga margem, o comércio de armas de fogo e munição no Brasil vai continuar sendo exercido com todo o ímpeto pelo contrabando em nossas porosas fronteiras e pelos eficientes agentes do mercado negro – alimentado em grande parte pelas próprias autoridades policiais encarregadas de desbaratá-lo. (Edição nº 1.925, de 05 de outubro de 2005).

Segundo a reportagem de *Veja*, os países que proibiram a venda de armas de fogo tiveram aumento da criminalidade e da crueldade dos bandidos, mesmo raciocínio usado pelo Movimento Viva Brasil. Essa tese, no entanto, é

exatamente oposta ao que disse Época e também às afirmações feitas pelo Instituto Sou da Paz e do Movimento Viva Rio. Veja cita o exemplo da Jamaica, que banuiu as armas de fogo em 1974, mas não diminuiu o número de mortos, e teve ainda o acréscimo de um novo elemento, o mercado negro de armamentos.

Veja ainda acusa as autoridades do Executivo e do Legislativo de usarem o referendo para desviar a atenção daquilo que deveria realmente ser feito: a melhoria da segurança pública. Por fim, a revista ataca o Movimento dos Sem Terra que seria beneficiado com a proibição do comércio de armas e munições:

Sem as armas, [os fazendeiros] perderiam também um poderoso instrumento de dissuasão usado para prevenir saques e invasão do MST. É por isso que João Pedro Stédile, o líder máximo do MST, apóia o desarmamento: na próxima invasão, terá a segurança de que não enfrentará resistência armada (Edição nº 1.925, de 05 de outubro de 2005).

A postura panfletária de Veja a favor do voto NÃO foi muito criticada. A circulação da revista chegou a ser questionada no Tribunal Superior Eleitoral, mas o TSE negou o pedido de suspensão alegando que os periódicos não são proibidos de assumir posições políticas durante a campanha. Em resposta às críticas, o diretor de redação de Veja, Eurípedes Alcântara, explicou o posicionamento da revista no caso do referendo. Segue a reprodução da íntegra do seu raciocínio, publicado na coluna Ombudsman do jornal Folha de São Paulo:

Veja não esconde suas posições e não se refugia no comodismo da neutralidade. Essa política editorial não nos exime de mostrar os dois lados de uma questão. Mas para isso é preciso que existam dois lados. No caso do referendo, apesar das pessoas poderem votar sim ou não, a dualidade é ilusória. A questão não está sendo travada entre um grupo de pessoas que espera banir as armas de fogo e outro grupo que luta por sua manutenção, sendo papel da imprensa mostrar, com distanciamento, os argumentos de um lado e de outro, como é sua obrigação, por exemplo, nas eleições majoritárias. A questão proposta pelo referendo é outra - como tentou mostrar a reportagem de "Veja". A questão proposta é se os brasileiros aceitam ter um direito individual suprimido por uma "ditadura da maioria" usando-se para isso um dos instrumentos da democracia direta, a consulta popular. Esse instrumento é válido e tem sido usado amiúde para aferir o desejo das pessoas na Europa e em alguns Estados americanos - mas nunca é usado nas nações republicanas para diminuir o direito dos cidadãos e aumentar os do Estado. As consultas diretas bem-sucedidas visam arbitrar conflitos entre grupos e a cancelar reformas constitucionais.

Um referendo que pergunte ao cidadão se ele quer ter direitos básicos suprimidos não deveria ser proposto jamais. Em sendo, merece apenas uma resposta: não. (Folha de São Paulo, 09/10/2005).²¹

Por fim, a revista Istoé preferiu adotar uma postura mais equilibrada. Em sua edição nº 1.878, de 12 de outubro de 2005, a chamada de capa trazia sete razões para o voto SIM e sete razões para o voto NÃO. E dizia: “Só você decide”, uma forma nada sutil de criticar a postura das concorrentes Época e Veja, claramente identificadas com os votos SIM e NÃO, respectivamente. As razões apontadas por Istoé tinham como base os relatos verídicos de 14 pessoas que tiveram suas vidas alteradas por disparos de arma de fogo.

Entre os sete favoráveis à proibição do comércio de armas de fogo e munição, Istoé trouxe a manifestação do músico Marcelo Yuka, ex-baterista da banda O Rappa. Ele foi atingido por nove balas de calibre nove milímetros, na noite de 09 de novembro de 2000, ao dar marcha ré em seu carro para escapar de uma tentativa de assalto. A “paz armada”, segundo ele, não vai combater o crime. “Não precisa ser muito inteligente para notar que não está dando certo e que a arma de fogo é feita para matar”, disse Yuka aos repórteres de Istoé.

Entre os defensores do voto NÃO, estava Marcelo Moreno, um ex-militar. O pai de Moreno, Jonas, foi vítima de um assalto às cinco da manhã, quando tirava o carro da garagem para trabalhar. Jonas ficou sob a mira de um revólver, enquanto um dos ladrões manobrava o veículo da família. Marcelo Moreno viu a cena pela janela, pegou a sua arma, um revólver 38, e descarregou cinco tiros na direção do carro. Ninguém foi ferido e os ladrões fugiram sem o automóvel. Segundo Marcelo, “quem tem uma arma e sabe manejar não afeta a sociedade. A arma foi muito eficiente no meu caso”. Os demais relatos a favor e contrários ao comércio de armas de fogo e munição seguem a mesma linha das histórias de Marcelo Yuka e Marcelo Moreno.

Istoé trouxe ainda duas breves entrevistas com os presidentes da Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas, senador Renan Calheiros, e da Frente

²¹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om0910200503.htm>

Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, o então deputado Alberto Fraga. As opiniões dos parlamentares sobre o desarmamento serão tratadas em profundidade no próximo capítulo. E a revista terminou a matéria com a opinião de um especialista em segurança, o oficial reformado das Forças Armadas Ricardo Chilelli. Ele se posicionou contra o porte de armas pela população civil, mas aceitou a posse legal. Ricardo Chilelli lançou ainda dúvidas sobre as campanhas do SIM e do NÃO ao afirmar que:

Os argumentos apresentados pelos dois lados do referendo são, na maioria, frágeis, porque as pesquisas utilizadas não são confiáveis ou são mal interpretadas. Pesquisas dependem da coleta de dados de qualidade. As pesquisas da ONU utilizadas pelo pessoal do SIM, por exemplo, colheram dados basicamente de ONGs, muitas vezes duvidosas, baseadas no Brasil, e nas Secretarias de Segurança Pública, que dispõe de dados através de metodologias discutíveis (Istoé, edição n° 1878, 12 de outubro de 2005).

Como dito anteriormente, de uma forma geral, a cobertura da grande imprensa foi francamente favorável ao SIM. A Folha de São Paulo, por exemplo, publicou em 15 de maio de 2005 o editorial "Contra as armas" defendendo o SIM, embora em outro editorial, de 27 de julho do mesmo ano, tenha alertado que a proibição deveria ser vista com cautela, "para não alimentar ilusões". O noticiário se esforçou para fazer uma cobertura isenta, que contemplasse as duas posições em jogo, mas a análise das reportagens mostrou que a simpatia pelo SIM predominou.

Não há como negar que a mídia e as organizações da sociedade civil a favor ou contra a proibição do comércio de armas influenciaram no posicionamento dos parlamentares. Como se deu o debate sobre o desarmamento dentro do Congresso Nacional é o assunto a seguir.

4 – O CONGRESSO NACIONAL E A ANÁLISE DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO

4.1 – Legislativo e representatividade

Antes de entrar na análise de como se deu a votação do Estatuto do Desarmamento nas duas Casas do Poder Legislativo, são necessárias algumas breves considerações sobre a representação do poder e a legitimidade dos parlamentares no exercício dessa tarefa.

Deputados e senadores são vistos de uma forma muito desfavorável pela grande maioria da população. Segundo uma pesquisa,²² divulgada em agosto de 2008 pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), apenas 12% dos eleitores acreditam que a política é uma atividade na qual o povo é o principal beneficiado. Outros 85% acham que, de modo geral, a atividade política é exercida em benefício próprio. Além disso, 82% das pessoas dizem não acreditar nas promessas feitas por deputados e senadores. Somente 13% pensam de maneira contrária.

Uma das explicações para essa falta de credibilidade dos parlamentares está na distância que se estabelece entre a lógica de funcionamento do Congresso Nacional e o cotidiano das pessoas, com seus problemas e anseios. Outros fatores têm peso considerável nessa equação, como o envolvimento de parlamentares em casos de corrupção; e a cobertura da mídia, que se limita quase que exclusivamente à exploração de escândalos envolvendo personalidades dos Três Poderes. O fato é que essa visão negativa dos políticos é muito ruim para a democracia, e coloca em xeque a legitimidade da representação.

A Constituição de 1988 diz logo em seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos

²² Entre os dias 27 de junho e 6 de julho de 2008, O Instituto Vox Populi entrevistou 1.502 pessoas maiores de 16 anos, de todos os estados do país, resultando em amostragem representativa das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Disponível em: http://www.amb.com.br/porta1/docs/pesquisa/pesquisa_perfil_eleitor.pdf

ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O sistema representativo se impõe nos regimes democráticos na medida em que se constata a impossibilidade de uma assembleia permanente de todos os cidadãos na resolução de problemas e na definição de políticas que afetam a vida coletiva. A questão da representatividade e sua relação com o exercício do poder é um dos pontos mais discutidos pela ciência política. E também um dos mais controvertidos.

Há, por exemplo, os defensores da democracia direta, como o francês Jean-Jacques Rousseau. Nessa modalidade, o exercício do poder se dá pelo próprio titular, sem necessidade de intermediários, pelo menos no que diz respeito à definição dos caminhos do Estado (SOARES, 1998, p.17). Qualquer forma de governo que venha a se instalar, monarquia, aristocracia, democracia, tem que se submeter ao poder soberano do povo. Segundo Rousseau, a vontade popular não pode ser representada. “No momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe” (1996, p.36). Sob esse ponto de vista, a vontade do eleitor não pode ser alienada ao seu representante. Deputados e senadores não teriam, portanto, legitimidade para decidir em nome do povo. Mas o próprio Rousseau acaba percebendo a inviabilidade de uma organização social onde todos decidem.

Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. Contraria a ordem natural o grande número de governar, e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos: e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma de administração. [...] Ademais, de que coisas difíceis de reunir não supõe tal governo? Primeiramente, um Estado bastante pequeno, em que seja fácil congregar o povo, e onde cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, que antecipe a multidão de negócios e as discussões espinhosas; em seguida, bastante igualdade nas classes e nas riquezas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade. (ROUSSEAU, 1996, p. 83)

A representação popular ganha força com Charles de Montesquieu, que critica com veemência a ideia de o povo assumir o poder. Ele é um defensor do equilíbrio entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, instâncias que deveriam ser ocupadas pela aristocracia. Segundo ele, o povo não teria

discernimento suficiente para determinar os caminhos do Estado: “saberá o povo dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los?” (MONTESQUIEU, 1979, p. 52).

Essa idéia teve forte influência na formatação do modelo de democracia indireta. Dalmo Dalari afirma que as questões discutidas hoje são técnicas e complexas, o que exige tempo e raciocínio preparado para receber informações e debatê-las. O que, segundo ele, só pode ser feito por uma assembleia (DALARI, 2007, p. 129). No contexto da democracia indireta é correto afirmar que o povo participa do processo político, mas não tem exclusividade quanto ao querer, como pretendia a teoria da soberania popular. A decisão propriamente dita foi entregue ao Poder Legislativo, que age independentemente da vontade popular.

Essa autonomia do parlamentar no processo decisório tem como referência a obra do inglês Edmund Burke, que foi o primeiro defensor dos partidos políticos como instrumentos de ação conjunta na vida pública. No seu mais famoso discurso, feito aos eleitores da cidade britânica de Bristol,²³ em três de novembro de 1774, Burke defende a independência da atividade de um representante do povo. Ao invés de se guiar pelas vontades de seus representados, o parlamentar deve se orientar pelo bem geral de toda a comunidade e agir de acordo com o seu próprio julgamento e consciência. Senadores e deputados não estão presos à vontade popular e tampouco podem perder o mandato por deliberação do povo.

Já o inglês John Stuart Mill, apesar de defender a representação, criticou muito a ideia de Montesquieu de que o poder deveria ser exercido pela aristocracia. Para Mill, a participação política não pode ser encarada como um privilégio de poucos:

Um bom sistema representativo é aquele que não permite que qualquer interesse seccional se torne forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça e todos os outros interesses seccionais juntos. (MILL, 1981, p.89)

²³ BURKE, E. Textos políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 311.

Por essa teoria, o lobby da indústria de armas pela manutenção do comércio, por exemplo, não poderia se sobrepujar ao bem-estar de toda a população.

A principal crítica ao modelo de democracia representativa é o fato de ele mantém a população distante das decisões. Atento, esteve Kelsen para tal circunstância, ao afirmar que:

Não pode haver qualquer dúvida de que, julgadas por este teste, nenhuma das democracias ditas representativas são de fato representativas. Na maioria delas, os órgãos administrativos e judiciários são selecionados por outros métodos que não a eleição popular, e, em quase todas as democracias ditas representativas, os membros eleitos do parlamento e outros funcionários popularmente eleitos, em especial o chefe de Estado, não são responsáveis juridicamente perante o eleitorado. Para se estabelecer uma verdadeira relação de representação, não basta que o representante seja nomeado ou eleito pelos representados. É necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido. A garantia típica é o poder dos representados de cassar o mandato do representante caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos. As constituições nas democracias modernas, porém, apenas excepcionalmente conferem ao eleitorado o poder de cassar o mandato de funcionários eleitos. (KELSEN, 1990, p. 283)

Na democracia representativa, são comuns erros, abusos e falhas. Tudo isso mostra que não há perfeição na tarefa de representar a vontade dos cidadãos, possibilitando aos mesmos a efetiva participação no processo político de um determinado Estado. Daí surge a democracia semidireta, composta por instrumentos que, ao menos em tese, possibilitam ao povo a participação efetiva nas coisas do Estado, notadamente nos seus rumos.

A democracia semidireta, empregada em vários estados, apresenta um aspecto intermediário, uma legítima posição de meio termo, relativamente às precedentes, podendo ser definida como a modalidade em que o povo, apesar de governado pelos seus representantes, tem o direito de intervir diretamente, em momentos decisivos, na elaboração definitiva da lei e no funcionamento de órgãos estatais. (MENEZES, 1996, p. 284)

Em outras palavras, na democracia semidireta são mantidos os representantes do povo, mas são criados instrumentos de participação direta do eleitor no processo político. Estes instrumentos são o plebiscito, o referendo (como o que aconteceu em 2005), a iniciativa popular, o veto popular e o recall.

Vale lembrar que todos eles são adotados simultaneamente com os princípios da democracia de representação.

É dentro desse contexto de democracia indireta e semidireta, com representantes independentes em relação aos eleitores, de defesa do pluralismo de idéias e de administração de conflitos que se deu o debate sobre o projeto de lei que restringiu a posse e proibiu o porte de armas de fogo no Brasil.

4.2 – A análise no Senado Federal

O Projeto de Lei do Senado nº 292, apresentado pelo senador Gerson Camata (PMDB-ES) em 1999, foi aprovado (com modificações substanciais em seu conteúdo) depois de quase cinco anos de debates. É possível apontar alguns fatores que tenham contribuído para isso.

No início da tarde de 12 de junho de 2000, o bandido Sandro do Nascimento manteve oito pessoas reféns, dentro de um ônibus da linha 174, que fazia o trajeto Gávea-Central do Brasil. Durante quase quatro horas, ele ameaçou matar diversos passageiros. Cercado, ironizou os policiais, berrou com políticos presentes e chegou a ordenar que os reféns deitassem no chão do ônibus, atirando ao redor deles para assustá-los.

Já era noite quando Sandro do Nascimento saiu do ônibus abraçado a uma jovem. Um policial do Batalhão de Operações Especiais (Bope) atirou. O disparo acabou matando a professora Geisa Firmo Gonçalves, que tinha apenas 20 anos. O assaltante, aparentemente sem nenhum ferimento, foi dominado e levado em um carro do Gate (Grupo de Ações Táticas Especiais), da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Ele chegou morto à delegacia, com indícios de estrangulamento. Um capitão da PM fluminense assumiu que matou o bandido em legítima defesa, porque ele teria tentado pegar a arma de um outro policial.

Essa tragédia urbana nas ruas do Rio de Janeiro, como muitas que acontecem todos os dias, foi mostrada na íntegra, em tempo real, pela televisão. A transmissão ao vivo fez com que o evento tivesse forte repercussão no Brasil e no mundo. E sempre que acontece algum episódio desse tipo, o Congresso Nacional se sente pressionado a dar uma resposta à sociedade, mesmo que esse intuito perca o fôlego na medida em que o clamor popular esfria. O então senador José Roberto Arruda (PSDB-DF) lembrou o fato, quando da votação do projeto que restringiu o uso de armas de fogo na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, em 14 de junho de 2000:

O evento triste a que assistimos pela televisão na segunda-feira, no Rio de Janeiro, mostra a todos nós que não podemos mais ficar de braços cruzados. A situação da violência, notadamente nas grandes cidades brasileiras, precisa de um esforço conjunto de todos os segmentos da sociedade, no sentido de que busquemos uma alternativa plausível, razoável para este projeto, que não terá hoje aqui uma votação definitiva.²⁴

Já o senador Roberto Requião (PMDB-PR) criticou a ideia de que a restrição ao uso de armas de fogo impediria a repetição de episódios como o do ônibus 174. A morte de Geisa foi provocada pela incompetência da Polícia Militar do Rio de Janeiro, na avaliação feita pelo senador:

Onde está a tragédia? A tragédia está no despreparo absoluto da polícia que cercou um ônibus depois de tê-lo paralisado, com a intenção de prender dois suspeitos. Um fugiu pela janela, foi preso posteriormente; o outro foi acuado; e a polícia, numa demonstração de absoluta ineficiência, sem ter negociado no momento em que deveria negociar, no instante em que aparentemente o criminoso se preparava para a rendição, ataca-o.²⁵

Depois do episódio do ônibus 174, o Congresso Nacional criou uma Comissão Mista de Segurança (formada por senadores e deputados), que elaborou oito projetos de lei. Nenhum deles foi votado. A comoção popular provocada pela morte de Geisa diminuiu, e as propostas perderam a urgência na pauta de discussões do Congresso Nacional. Até que, em 2003, novos episódios trouxeram a segurança pública de volta ao papel de protagonista da agenda legislativa federal.

²⁴ Ata da Reunião da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, de 14 de junho de 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=34>

²⁵ Idem

Em março daquele ano, dois juízes, um de Vitória, Espírito Santo, e outro de Presidente Prudente, interior de São Paulo, foram assassinados. O juiz Alexandre Martins de Castro Filho, da Vara de Execuções Penais do Espírito Santo, levou cinco tiros, em frente a uma academia de ginástica, em Vila Velha, na região metropolitana de Vitória. O juiz pertencia ao Grupo de Repreensão ao Crime Organizado, que começou a atuar no estado em 2002. Dez dias antes, o juiz-corregedor Antonio José Machado Dias também tinha sido morto a tiros em Presidente Prudente. Ele deixou o fórum da cidade quando seu carro foi fechado por um Fiat Uno branco. O juiz foi atingido por três tiros.

A pressão também vinha de fora. Em 2001, a Organização das Nações Unidas promoveu a Conferência sobre Comércio Ilegal de Armas Leves e Pequenas. E passou a exigir que os países membros adotassem medidas concretas para evitar a proliferação de revólveres e pistolas entre a população civil. No ano em que o Congresso Nacional aprovou o Estatuto do Desarmamento, a ONU decidiu reforçar a pressão e revitalizar o programa de monitoramento de armas. Foi divulgado um estudo da Anistia Internacional e da Rede Internacional de Ação Contra Armas Leves, segundo o qual, cerca de 500 mil pessoas eram mortas por armas leves de fogo a cada ano no mundo, ou seja, uma por minuto. Os dados fizeram com que a ONU afirmasse que os revólveres, as pistolas e as espingardas eram as verdadeiras armas de destruição em massa.

Além disso, as Nações Unidas consideraram frouxos os controles dos governos sobre as armas. Por conta disso, foram promovidas campanhas em mais de 50 países, entre os quais o Brasil, com o objetivo de restringir o que a ONU acreditava ser um comércio global de armas perigosamente fora de controle e que, com frequência, abastecia criminosos e governos repressores. A campanha "Controle as Armas" se concentrou em buscar um novo acordo internacional sobre a propagação de armamentos, além de medidas regionais para limitar o acesso e a utilização de armas. Segundo a ONU, mais de 630 milhões de armas leves estavam em circulação no mundo, em 2003, o que

dava uma média de uma arma para cada 10 pessoas. Cerca de 70% delas estariam com civis. 200 milhões só nos Estados Unidos.

Diante desse cenário de pressão externa e interna, alguns parlamentares logo levantaram a bandeira do desarmamento. O principal nome foi o do senador Renan Calheiros (AL), um dos mais influentes parlamentares em atuação no Senado Federal, ex-ministro da Justiça no governo Fernando Henrique, e líder da maior bancada do Senado, o PMDB. Renan Calheiros ganhou projeção na defesa do desarmamento e foi reconhecido por isso, como mostram os discursos feitos pelos parlamentares nas etapas de votação pelas quais o Estatuto do Desarmamento passou no Senado e na Câmara dos Deputados. A saber:

- 14 de junho de 2000: Comissão de Constituição e Justiça do Senado;
- 22 de maio de 2001: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado;
- 11 de maio de 2001: o projeto chega pela primeira vez ao plenário do Senado. São apresentadas sugestões de alterações, que pelas normas de funcionamento da Casa deveriam ser analisadas pelas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e de Constituição e Justiça;
- 16 de julho de 2003: Subcomissão de Segurança Pública do Senado;
- 17 de julho de 2003: Comissão Mista Especial do Porte de Armas;
- 23 de julho de 2003: Plenário do Senado Federal;
- 24 de julho de 2003: o projeto chega à Câmara dos Deputados;
- 17 de setembro de 2003: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados;
- 22 de outubro de 2003: Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados;
- 23 de outubro de 2003: Plenário da Câmara dos Deputados.

- 28 de outubro de 2003: o projeto volta ao Senado para análise das modificações feitas pela Câmara dos Deputados.

- 09 de dezembro de 2003: aprovação definitiva pelo plenário do Senado Federal;

- 22 de dezembro de 2003: sanção pelo Presidente da República.²⁶

Em junho de 1999, um mês após a apresentação da proposta pelo senador Gerson Camata, o senador Pedro Piva (PSDB-SP) foi escolhido para relatar o projeto na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Seis meses depois da escolha de Piva, já com o projeto em discussão, um pedido do senador Renan Calheiros ao plenário da Casa fez com que a proposta fosse remetida primeiramente à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Só depois ela iria à análise da CRE, onde teria decisão terminativa.²⁷ No entendimento de Renan Calheiros, acatado pelo plenário do Senado, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é que deveria dar a palavra final sobre assunto de segurança pública. Daí, a necessidade de se inverter a ordem de análise da proposta entre as duas comissões.

Na CCJ, o próprio senador Renan Calheiros foi escolhido para relatar o projeto. E a primeira polêmica de natureza legal surgiu. O relatório de Calheiros sugeriu a rejeição da proposta original de Camata e a aprovação de um projeto recém-apresentado pelo senador José Roberto Arruda, com teor rigorosamente igual a outro projeto de autoria do Poder Executivo, que, por sua vez, encontrava-se em discussão na Câmara dos Deputados.

A Constituição Federal obriga que a votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos

²⁶ Fonte: Secretaria Geral da Mesa do Senado e Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

²⁷ Decisão terminativa é aquela tomada por uma comissão, com valor de uma decisão do Senado. Depois de aprovados pela comissão, alguns projetos não vão a Plenário: eles são enviados diretamente à Câmara dos Deputados, encaminhados à sanção, promulgados ou arquivados. Eles somente serão votados pelo Plenário do Senado se recurso com esse objetivo for apresentado ao presidente da Casa. Disponível em: http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/infos/Infoterminativo_.htm

Tribunais Superiores tenham início na Câmara dos Deputados (art. 64 da CF). Arruda, que era líder do governo no Senado, disse que a apresentação do mesmo projeto, que já estava na Câmara, tinha por objetivo dar celeridade à análise da proposta:

Tendo em vista a relevância e a oportunidade do presente projeto que visa proibir a venda de arma de fogo e munição em todo o território nacional, e considerando a inexistência de óbice legal no tocante a sua apresentação concomitantemente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, optei por submetê-lo a esta Casa buscando, além de maior celeridade, um amplo debate sobre o tema.²⁸

A manobra provocou reações indignadas de alguns senadores, como Roberto Requião (PMDB-PR):

O Projeto de Lei do Senado nº 614/99, de autoria do Senador José Roberto Arruda, ofende a norma constitucional do art. 64, que determina que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República terão início na Câmara dos Deputados. Referia-se S. Ex^a ao Projeto de Lei nº 1.073, de 1999, remetido à Câmara dos Deputados pelo Presidente da República e que contém *ipsis litteris, verbi ad verbis* os mesmíssimos dizeres da proposição do autor no Senado Federal. Nenhuma vírgula foi aditada ou suprimida, e esta é uma atitude confessada. O que a Constituição busca preservar é a sistemática do processo legislativo. A Câmara funciona como Casa iniciadora, e o Senado atua como Casa revisora. Graças ao artilho utilizado, as funções se encontram invertidas e confessadas. A se aceitar esse tipo de comportamento, tudo será possível em matéria de iniciativa. Não podemos interpretar esse episódio de maneira acanhada e puramente literal. O episódio encerra profundas repercussões negativas na sistemática constitucional da feitura das leis. Com o devido respeito, não é possível aceitar, no Senado, projeto clonado de iniciativa presidencial.²⁹

Mas de nada adiantaram os protestos de Requião, o projeto foi aprovado na CCJ com apenas um voto em contrário, o dele. A próxima batalha seria travada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. Agora, o projeto em discussão não era mais o do senador Gerson Camata, mas sim uma mistura da proposta original com a do senador José Roberto Arruda, Projeto de Lei nº 614 de 1999, que proibia por completo a venda de arma de fogo e munição em todo o território nacional. Juntar os dois projetos num único texto foi a estratégia para se conseguir o apoio do governo. O que em termos de agilidade na votação faz toda a diferença.

²⁸ Ata da Reunião da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, de 14 de junho de 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=34>

²⁹ Idem

Só que a análise da proposta na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional não aconteceu como o esperado pelos defensores do banimento completo do comércio de armas no Brasil. Designado para relatar a proposta, o senador Pedro Piva considerou muito radical a intenção de se proibir totalmente a fabricação, a venda, o porte e a posse de armas de fogo. No parecer que ele apresentou à proposta, decidiu flexibilizar a ideia original, mantendo a proibição do porte, mas permitindo que a pessoa pudesse ter uma arma registrada em casa, desde que preenchesse uma série de requisitos.

Essa modificação gerou o veemente protesto do senador Renan Calheiros, que chegou a insinuar que o relatório tinha sofrido a influência dos fabricantes de armas: “uma grande indústria, a Taurus, que está defendendo interesses nos corredores deste Senado Federal”. Até Deus entrou na discussão:

RENAN CALHEIROS – O projeto do senador Pedro Piva legaliza o uso da arma.

PEDRO PIVA – Restringe.

RENAN CALHEIROS – Amplia.

PEDRO PIVA – Como? Eu proíbo o porte.

RENAN CALHEIROS – Amplia, porque, dentre outras coisas, repito, vossa excelência está legalizando as armas ilegais no país.

PEDRO PIVA – Graças a Deus. Porque eu vou colocar as armas civilmente...

RENAN CALHEIROS – Graças ao seu Deus; ao meu Deus, não. O meu Deus não quer isso.³⁰

A racionalidade exigida na discussão de um assunto tão relevante como é a segurança pública perdeu espaço para embates pessoais e argumentos apaixonados, muitas vezes sem nenhuma fundamentação.

Na reunião da Comissão de Relações Exteriores, de todos os senadores que usaram a palavra, Emília Fernandes (Rio Grande do Sul), Geraldo Melo (Rio Grande do Norte), Romeu Tuma (São Paulo), Roberto Requião (Paraná) e

³⁰ Ata da reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de 22 de maio de 2001. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=54>

Geraldo Cândido (Rio de Janeiro), além do relator Pedro Piva, apenas o senador Renan Calheiros defendeu a proibição total do porte e da posse de armas pelo cidadão. A posição dos demais ficou bem clara nos argumentos usados pelo senador Geraldo Melo:

Penso que os defensores desse projeto o defendem de muito boa fé: sonham com um país desarmado, em que a população possa viver em paz. E esse não é um sonho deles. É um sonho da sociedade. É um sonho de todos: viver em paz. Entretanto, tenho a impressão de que o Estado não tem o direito de criar regras, normas a que os cidadãos devem se submeter sem a contrapartida, a mínima garantia ao cidadão. Por mais calorosos que sejam os argumentos, eu desconfio de que não exista, nesta Casa, nem em Casa alguma, um único senador, independente da sua posição em relação a esse projeto que possa dizer aos cidadãos: nós vamos desarmá-los e vocês vão viver em paz. O Estado brasileiro, infelizmente, não está apto a oferecer esta garantia ao cidadão.³¹

O argumento da incompetência do Estado em oferecer segurança para a população acabou prevalecendo. O texto do relator Pedro Piva foi aprovado por dez votos a favor e apenas uma abstenção, exatamente a do senador Renan Calheiros.

Depois da CRE, o projeto chegou pela primeira vez ao plenário do Senado, em 11 de maio de 2001. Mas sem condições de ir a voto pela falta de entendimento entre os líderes partidários. Ninguém queria arriscar ser derrotado. Emendas foram apresentadas em plenário obrigando o retorno do projeto às Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O dissenso foi tamanho que a próxima votação do projeto só aconteceu mais de dois anos depois, em 16 de julho de 2003, pela Subcomissão de Segurança Pública do Senado.

Em sua edição do dia 14 de agosto de 2002, o jornal Folha de São Paulo³² atribuiu a demora ao lobby das cinco indústrias de armamentos do país (Taurus, Rossi, Imbel, CBC e Boito). Segundo o jornal, o setor alegava que a proibição do comércio de armas provocaria desemprego, especialmente no Rio Grande do Sul, onde se concentram, até hoje, as principais empresas. Ainda de acordo com a Folha de São Paulo, a Taurus teria distribuído em 2000 palm

³¹ Ata da reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de 22 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=54>

³² Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1408200213.htm>

tops (microcomputadores de mão) a deputados e senadores em comemoração aos 80 anos da empresa. Essa pressão, eticamente questionável, exercida pelas indústrias armamentistas foi uma importante munição usada no Congresso Nacional pelos parlamentares contra aqueles que defendiam uma legislação de armas mais branda.

Insatisfeito com a falta de uma decisão do Legislativo, o senador Renan Calheiros decidiu colocar mais uma peça no jogo. E apresentou um novo projeto,³³ em 22 de maio de 2003, com teor bastante parecido com o do senador José Roberto Arruda, proibindo a comercialização de armas e munições. A proposta de Renan também estabelecia a criação de um programa para combater o tráfico de armas, com dinheiro do Orçamento da União, e obrigava os órgãos governamentais da esfera federal a informarem ao Congresso Nacional os resultados das políticas de segurança adotadas em cada uma das 27 unidades da federação.

A nova proposta, no entanto, só fez aumentar o impasse. Foi aí que os presidentes do Senado, José Sarney (PMDB-AP) e o da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP) decidiram, no início de julho de 2003, criar a Comissão Mista do Porte de Armas, formada por deputados e senadores, para consolidar em uma única proposta todos os 88 projetos que estavam no Legislativo Federal tratando do tema porte de armas. Eram 71 propostas na Câmara dos Deputados e sete no Senado. O desafio era grande, uma vez que havia propostas totalmente divergentes, umas proibindo a venda de armas e outras que liberavam o comércio.

Cinco representantes de cada Casa tiveram 15 dias para chegar a um texto consensual. Fizeram parte da comissão os senadores Edison Lobão, Tasso Jereissati e Romeu Tuma, pelo Bloco PSDB/PFL³⁴; Aloizio Mercadante (PT/PL/PTB/PSB); e Romero Jucá (PMDB). Pela Câmara, participaram os deputados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), Michel Temer (PMDB), Roberto Jefferson (PTB), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) e José Carlos Aleluia (DEM).

³³ PLS 202/2003.

³⁴ Hoje, Democratas. A partir de agora, qualquer referência ao partido adotará a nova nomenclatura da legenda.

O texto do relator, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, foi aprovado pela Comissão Mista em 17 de julho. O texto previa o referendo sobre o comércio de armas em outubro de 2005 e proibia a venda de qualquer arma de fogo até a data da consulta popular.

A partir daí, o Congresso Nacional viveu um fenômeno curioso. A demora na definição de uma política de armas, que se observou nos primeiros momentos da análise do projeto original do senador Gerson Camata, ganhou uma agilidade surpreendente. Em menos de cinco meses, o Estatuto do Desarmamento virou lei.

Acelerar a votação só foi possível porque houve um entendimento entre os partidos de que o Legislativo precisava dar uma resposta à sociedade, cada vez mais preocupada com o avanço da insegurança. Os líderes do governo e os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tiveram uma atuação decisiva ao convencer o presidente Luiz Inácio Lula da Silva a incluir o Estatuto do Desarmamento entre as propostas que deveriam ser analisadas durante a convocação extraordinária³⁵ do Congresso Nacional em julho de 2003.

Mas essa agilidade provocou algumas situações, no mínimo, curiosas. Por exemplo, ao mesmo tempo em que a Comissão Mista do Porte de Armas tentava consolidar um texto de consenso sobre a política de armas, a Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado, ligada à Comissão de Constituição e Justiça, discutia e votava um substitutivo³⁶ do senador César Borges (ex-Democratas, hoje PR-BA) aos projetos apresentados pelos senadores Gerson Camata, José Roberto Arruda e Renan

³⁵ Diz o artigo 57 da Constituição Federal que a convocação extraordinária do Congresso Nacional será feita pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. O acréscimo da expressão *em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional* foi feito em 2006, por meio da emenda número 50. Na época, em 2003, bastava apenas a iniciativa do presidente da República de convocar o Legislativo para que deputados e senadores trabalhassem nos períodos de recesso parlamentar.

³⁶ Espécie de emenda que altera, substancial ou formalmente, a proposição original em seu conjunto.

Calheiros. Na prática, duas decisões diferentes sobre o mesmo tema estavam sendo tomadas simultaneamente.

A Subcomissão de Segurança Pública do Senado aprovou o seu projeto de desarmamento um dia antes da decisão tomada pela Comissão Mista de deputados e senadores. Vale a ressalva de que as discussões foram feitas em conjunto, o que fez com que não houvesse divergências significativas entre as duas propostas. Foi o que lembrou o presidente da Subcomissão Permanente de Segurança, senador Tasso Jereissatti (PSDB-CE):

Firmamos um compromisso de, ao ouvirmos o relatório do senador César Borges, que condensa todos esses projetos, tentar, em conjunto, fazer um texto comum ao do deputado Greenhalgh, para que esse projeto possa, em comum acordo, ser o texto que venha a ser discutido no plenário do Senado.³⁷

O principal ponto defendido pelo relator na Subcomissão Permanente de Segurança, senador César Borges, foi a possibilidade de o Estatuto do Desarmamento criar no país uma “cultura de paz”. O parlamentar afirmou que a nova lei poderia ajudar cada um dos cidadãos brasileiros a valorizar e respeitar a vida do outro. César Borges ressaltou que a violência não se combate apenas com leis:

É preciso que todos estejam imbuídos de que temos que respeitar a vida do nosso semelhante, porque se a pessoa não mata com arma de fogo, pode matar com uma faca. Ocorre que a arma de fogo é muito mais letal. Com ela, podemos atingir o nosso semelhante de longe, sem direito de defesa. Mesmo correndo, atinge-se de longe. Por isso que a arma de fogo tem toda essa periculosidade e, sem sombra de dúvida, contribui para o aumento da violência.³⁸

Ponto de vista semelhante foi defendido pelo líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), que cobrou a responsabilização das empresas e das pessoas que têm em sua posse uma arma de fogo:

O Congresso Nacional tem de ter a coragem de dizer que este País tem de se desarmar, que não vamos mais tolerar posse e porte ilegal de armas, que o porte será restrito e severo a quem tem função nesta área, que a posse tem de ser rigorosa e que quem possa comprar e possuí-la em casa

³⁷ Ata da Reunião da Subcomissão de Segurança do Senado, de 17 de setembro de 2003. Em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CCJSSP/Notas/20030715EX003.rtf>

³⁸ Idem

tem de ter responsabilidade. As empresas também têm de ser responsabilizadas por esse processo.³⁹

Depois de ser aprovado pela Subcomissão, o projeto finalmente chegou ao plenário do Senado. No dia 23 de julho de 2003, os senadores se debruçaram por mais de oito horas na discussão do Estatuto do Desarmamento. O relator em plenário foi o senador César Borges, o mesmo da Subcomissão de Segurança Pública. O parlamentar baiano confirmou que seu trabalho foi feito em conjunto com a Comissão Mista do Porte de Armas. A intenção foi reunir em um único texto o melhor das duas propostas:

Nosso objetivo foi apresentar uma nova lei, revogando a atual legislação do Sistema Nacional de Armas do Ministério da Justiça, incluindo o que de melhor havia nas várias propostas, em um texto elaborado por mim e pelo relator da comissão mista, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh.⁴⁰

César Borges defendeu o desarmamento com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo os quais, a taxa de assassinatos no Brasil aumentou 37% entre 1992 e 1999. O índice de mortes por 100 mil habitantes saltou de 19,12 para 26,18 naquele período de sete anos, principalmente entre os jovens abaixo de 24 anos de idade. Os estados com maior índice de homicídios eram o Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo, com média entre 51 e 55 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. E o foco do projeto deveria ser justamente o fim do porte de armas que, de acordo com o parlamentar, era a origem de todos os crimes cometidos pelo cidadão:

O projeto aprovado defende uma tese que, acreditamos, é a melhor para o país. O foco da proibição deve se concentrar justamente na origem de todos os crimes cometidos pelo cidadão comum armado: o porte não institucional da arma de fogo.⁴¹

Um dos principais defensores do Estatuto do Desarmamento e um porta-voz de movimentos como o Viva Rio e o Instituto Sou da Paz dentro do

³⁹ Ata da Reunião da Subcomissão de Segurança do Senado, de 17 de setembro de 2003. Em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CCJSSP/Notas/20030715EX003.rtf>

⁴⁰ Ata da sessão plenária do Senado, de 23 de julho de 2003. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Plenario/Senado/DocsPlen/Ata/20030723DO016.rtf>

⁴¹ Idem

Congresso Nacional, o senador Renan Calheiros procurou responder às críticas às quais o projeto passou ao longo de todo o seu processo de análise pelo Senado Federal. O senador enfatizou que a proibição do comércio de armas não iria acabar com a criminalidade. “Não pretendemos criar a falsa impressão de que com uma lei vamos definitivamente, irreversivelmente, resolver o problema da criminalidade no país”.⁴² Mas, segundo Calheiros, isso não poderia ser um impeditivo ao controle de armas. Pelo contrário. O argumento do senador era o de que o Estatuto do Desarmamento, apesar de não ser a salvação da lavoura, era um primeiro passo rumo à sonhada “cultura de paz”. Ele ainda reforçou a tese de que o desarmamento da população civil poderia evitar os crimes fúteis, cometidos sem motivação:

Que acontecem exatamente porque na hora de uma discussão mais ou menos acalorada, alguém tem, facilmente, acesso a uma arma de fogo. Então saca a arma, atira, mata, morre, mudando a vida das pessoas envolvidas e a de suas famílias.⁴³

Renan Calheiros também defendeu a realização do referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no Brasil. Veículos da imprensa e parlamentares contrários à manifestação popular apontaram a inconveniência da consulta, que seria desnecessária e dispendiosa:

Há quem venha dizer que se criará um precedente, que se onerará o Tesouro, que isso implicará despesa para a União. Mas democracia é cara mesmo, tem que ser feita com despesa. O importante na democracia é que o país avance e que as pessoas participem dela cada vez mais.⁴⁴

Autor do projeto original, o senador Gerson Camata (PMDB-ES) afirmou que a proposta apresentada por ele, em 1999, era draconiana e até violenta. Isso porque o projeto proibia em todo o território nacional o comércio, a fabricação, o depósito, o porte, o uso e o trânsito de armas de fogo. Na avaliação do parlamentar, o Congresso Nacional buscou uma alternativa consensual e mais realista para o controle das armas.

⁴² Ata da sessão plenária do Senado, de 23 de julho de 2003. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Plenario/Senado/DocsPlen/Ata/20030723DO016.rtf>

⁴³ Idem

⁴⁴ Ibidem

O consenso também foi elogiado por um dos maiores críticos do desarmamento no Senado Federal. O senador Juvêncio da Fonseca (PSDB-MS) afirmou que a preocupação inicial dele, de que o projeto do desarmamento pudesse afrontar o direito à legítima defesa, foi desfeita com a construção da proposta que estava em votação pelos senadores naquele momento:

Preocupei-me bastante, porque o foco nacional dos projetos que envolviam armas nesta Casa estava sempre voltado para o aspecto de que estava intimamente relacionado o aumento da criminalidade ao aumento de venda de armas, quando é justamente o inverso. No Brasil, hoje, a venda de armas caiu verticalmente, enquanto a criminalidade cresceu verticalmente.⁴⁵

Depois de mais de oito horas de discussão, o projeto foi aprovado pelos senadores em votação simbólica.⁴⁶ E saiu do Senado com a data do referendo marcada para outubro de 2005. Nas suas palavras finais, o relator do projeto, senador César Borges, ressaltou que agora o governo estava ganhando um instrumento importante de combate à violência, mas que precisava ser colocado em prática. “Estamos dando ao Executivo uma lei mais dura, mais instrumentos para combater a violência. É importante agora que essas ferramentas sejam usadas”.⁴⁷

4.3 – A análise na Câmara dos Deputados

Ao chegar à Câmara dos Deputados, o Estatuto do Desarmamento seguiu imediatamente para a análise da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Lá, o texto aprovado pelo Senado ganhou como relatora a deputada Laura Carneiro (DEM-RJ).

⁴⁵ Ata da sessão plenária do Senado, de 23 de julho de 2003. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Plenario/Senado/DocsPlen/Ata/20030723DO016.rtf>

⁴⁶ Votação em que não há registro individual de votos. O presidente da sessão pede aos parlamentares favoráveis à matéria que permaneçam como se encontram, cabendo aos contrários manifestarem-se. Expediente geralmente usado para votação de projetos sobre os quais há acordo.

⁴⁷ Ata da sessão plenária do Senado Federal, de 23 de julho de 2003. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Plenario/Senado/DocsPlen/Ata/20030723DO016.rtf>

O esforço da Comissão Mista do Porte de Armas, dos líderes partidários e dos presidentes das duas Casas do Legislativo na tentativa de construir um texto de consenso entre os parlamentares, durante a votação do Estatuto do Desarmamento no Senado, foi ameaçado pela discussão do projeto na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados. O relatório da deputada Laura Carneiro sugeriu mudanças de conteúdo significativas. E acabou aprovado, por 29 votos a dois.

A reunião na Comissão de Segurança Pública chegou a ser interrompida por duas vezes por causa dos embates acalorados entre os integrantes da comissão. O clima se acirrou entre os parlamentares que defendiam o uso das armas de fogo como instrumento de legítima defesa e os que pediam a sua proibição. Para acentuar o impasse, alguns membros da base do governo chegaram a afirmar que o Palácio do Planalto não tinha feito nenhuma recomendação de voto a favor do Estatuto do Desarmamento, o que liberaria os deputados a votarem livremente. Foi preciso que o líder do governo na Câmara, deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP) comparecesse à reunião e deixasse claro que o projeto, apesar de ser uma iniciativa do Senado, representava a posição do governo.

Além da desconfiança em relação à postura do governo sobre o Estatuto do Desarmamento, o projeto teve que enfrentar outro obstáculo. Muitos deputados não se conformavam com a idéia de aprovar um projeto de repercussão nacional vindo do Senado, quando tantas iniciativas muito parecidas já estavam em análise na Câmara. Uma das críticas mais ferrenhas nesse sentido foi feita pelo deputado Edmar Moreira (DEM-MG):

Esta Casa é pródiga em se autodesmoralizar, em se autodiminuir. Este relatório que temos em mão, este trabalho, é um filho bastardo, e não vou batizá-lo, nem vou ser testemunha desse batismo, porque temos inúmeros DNAs aqui na Câmara. Temos uma prole numerosa de projetos de lei nesse sentido, que, por incompetência ou por negligência, estão no arquivo. Já se tentou que eles fossem apensados, colados, distribuídos, redistribuídos. Então, estamos a analisar algo que evidentemente não nos pertence. Esta é uma cópia piorada.⁴⁸

⁴⁸ Ata da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, de 19/03/2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/cspcco>

A tentativa de um acordo que permitisse a votação exigiu um encontro de mais de uma hora e meia, a portas fechadas, entre os integrantes da Comissão. Mesmo assim, os deputados não abriram mão de alterar o texto que havia sido aprovado pelos senadores.

As mudanças mais significativas feitas pelos integrantes da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara foram as retiradas da previsão do referendo em 2005 e do dispositivo que tornava crime inafiançável o porte ilegal de armas. Essas modificações irritaram os parlamentares da base governista. Foi o caso do deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ):

Eu considero que o projeto foi mutilado, especialmente com relação a esses dois aspectos. Porque alguns aspectos simbolizam o desarmamento, um deles eu consegui manter - a idade mínima, que é um símbolo do desarmamento. O mesmo não aconteceu com os outros dois símbolos, que é tornar inafiançável o crime pelo porte de armas e permitir que a sociedade se manifeste.⁴⁹

Também o líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara, Nelson Pellegrino (BA), disse que o texto aprovado continha brechas que liberavam as regras sobre o porte e a posse de armas. Ele admitiu uma falha na articulação do governo, mas assegurou que a base aliada tentaria resgatar a proposta original na Comissão de Constituição e Justiça e no plenário da Câmara dos Deputados.

Os embates na CCJ e no plenário aconteceram praticamente ao mesmo tempo. No dia 22 de outubro de 2003, depois de oito horas e 18 minutos de reunião, a matéria foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, onde o presidente do colegiado, o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), se indicou como relator. Já no plenário, a decisão se deu no dia seguinte.

É interessante observar que boa parte da discussão sobre o Estatuto do Desarmamento levou em consideração elementos culturais da sociedade em termos de “bem” contra o “mal”, ou “certo” contra “errado”, ou mesmo

⁴⁹ Ata da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, de 19/03/2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/cspcco>

“mocinho” contra “bandido”. As acusações eram feitas, geralmente, via declarações dos parlamentares para os veículos de imprensa. Quem se sentia atingido, buscava os debates nas comissões e no plenário para se defender. Isso fica bem claro na transcrição de um trecho do discurso do deputado Inaldo Leitão (PSDB-PB), na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados:

Quero fazer um rápido registro. Deixo bem clara a minha indignação ante o tratamento que certos setores da imprensa vêm dando a quem ousa divergir do conteúdo do chamado Estatuto do Desarmamento. Inclusive, já evoluímos de “Bancada das Armas” para “Bancada do Gatilho”, segundo matéria do jornal O Globo, que diz: “Apesar da resistência da Bancada do Gatilho nos corredores do Congresso Nacional, nas ruas, onde o povo põe diariamente a vida em risco, se quer regras rígidas para o desarmamento”. Quero deixar bem claro a esta Comissão que a minha posição contra o projeto é meramente técnica, doutrinária, e não tem nenhuma vinculação com bancada de armas ou de gatilho. Não conheço ninguém, nem um produtor de armas de fogo no Brasil. Sequer tive o prazer de apertar a mão de quem quer que seja desse setor. Não tenho nenhuma vinculação com indústrias de armas e, evidentemente, não posso aceitar esse tipo de campanha.⁵⁰

A estratégia de desqualificar o adversário foi usada pelos dois lados, atingindo tanto os favoráveis quanto os contrários ao Estatuto do Desarmamento. Um dos mais dedicados à defesa de um controle maior sobre o porte e a posse de armas, o agora deputado José Roberto Arruda (DEM-DF, ex-PSDB), denunciou o problema:

A discussão dessa matéria está trazendo a esta Comissão uma prática parlamentar que, sinceramente, e sem desejar defender modelos de atuação parlamentar, não cabe bem aqui, não se presta ao desejo de todos de tentar melhorar a vida do país. Trata-se da desqualificação do interlocutor. Tenho visto aqui discordâncias pontuais graves, profundas, abissais até, mas isso não significa que devemos desqualificar nossos interlocutores, desqualificar aqueles que discordam das nossas posições.⁵¹

Apesar das observações de Arruda, não houve mudança de tom. Ferrenho opositor ao Estatuto do Desarmamento, o deputado Jair Bolsonaro

⁵⁰ Ata da reunião da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de 22 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/ccjc>

⁵¹ Idem

(PP-RJ) fez duras críticas ao relator Luiz Eduardo Greenhalgh que teria apontado, em entrevista a uma emissora de televisão, a existência de um lobby da indústria armamentista:

A questão do lobby das armas começou há aproximadamente 30 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. Ato contínuo, o deputado Greenhalgh, pela televisão, porque apenas S.Exa. tem espaço na televisão — não tenho culpa de ser muito mais feio do que o deputado —, falou sobre a questão das pesquisas. Disse S.Exa. que os deputados deveriam votar de acordo com as pesquisas e complementou: “o deputado do bem”. Com fisionomia bastante angelical, disse que os “deputados do bem” deveriam votar de acordo com as pesquisas. Pesquisa essa que apontava, à época, de maneira fraudulenta ou não, 82% favoráveis ao desarmamento.⁵²

Outro argumento recorrente nas discussões sobre o Estatuto do Desarmamento na Câmara dos Deputados foi a possibilidade de uma eventual proibição total da fabricação e do comércio de armas levar ao desemprego de milhares de brasileiros. Segundo a Abimde (Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa),⁵³ entidade que reúne 45 fabricantes de material bélico, só a produção dos artefatos garante mais de 5.000 empregos diretos no Brasil. O deputado Pompeo de Mattos (PDT), representante do Rio Grande do Sul, foi um dos mais enfáticos:

E ninguém se preocupou antes com o desemprego que esse projeto vai causar. O que vamos fazer com os desempregados? Primeiro vamos desempregar, para depois ver como fica?⁵⁴

Apesar das críticas, o projeto do Estatuto do Desarmamento foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e seguiu, no mesmo dia, 22 de outubro de 2003, para o exame do plenário da Câmara dos Deputados.

⁵² Ata da reunião da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de 22 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/ccjc>

⁵³ <http://www.abimde.com.br>

⁵⁴ Ata da reunião da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de 22 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/ccjc>

Na avaliação do relator do projeto, Luiz Eduardo Greenhalgh, o texto que seria submetido aos deputados atendia aos anseios da sociedade brasileira pelo desarmamento. O projeto do Senado havia sido resgatado em parte. Três pontos foram considerados estratégicos por Greenhalgh: a federalização do porte de armas; a transformação do porte ilegal em crime inafiançável; e a manutenção do referendo sobre o comércio de armas. Esse último item recebeu fortes críticas de alguns deputados, assim como já havia acontecido no Senado. O deputado João Paulo Gomes da Silva (PSB-MG) ressaltou a pressão feita pelas ONGs Viva Rio e Instituto Sou da Paz pela retomada do projeto do Senado, mas criticou a manutenção da consulta popular:

Referendo, Sr. Presidente, é mobilização dispendiosa, desnecessária. Estão aí os movimentos “Viva Rio” e “Sou da Paz”, que, ontem, produziram espetáculo de civismo em torno do Palácio do Planalto e da Câmara dos Deputados ao fincarem cruces nos jardins. Foi um gesto simbólico, mas altamente expressivo, que não pode ser desconsiderado por todos nós. Estamos, nesse caso, andando a reboque da sociedade, que há muito pede o desarmamento. Desnecessário, repito, consultar a população a respeito do que deseja. As pesquisas indicam que por volta de 80% da população clamam pelo desarmamento. Estamos andando a reboque da sociedade, andando tardiamente rumo à produção de um instrumento que vai contribuir para o desarmamento.⁵⁵

Mas o relator não abriu mão do referendo. Ele fez apenas uma concessão. Para garantir a aprovação do projeto, que dividia a base governista, retirou a definição da data para a realização do referendo popular que decidiria sobre a proibição da venda de armas e munições.

Apesar de ter votado a favor do texto principal, a oposição divergiu quanto à solução encontrada para o referendo. O PSDB, com o apoio do Democratas, apresentou uma proposta para retirar a consulta popular do projeto, mas foi derrotado. Se a alteração sugerida pelos dois partidos tivesse sido aprovada, a proibição da venda de armas de fogo e munições começaria a valer logo após a sanção do Estatuto do Desarmamento.

⁵⁵ Ata da reunião da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de 22 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/permanentes/ccjc>

Quando chegou ao plenário da Câmara dos Deputados, o Estatuto do Desarmamento já tinha sido discutido exaustivamente. Eram poucas as chances de mudanças de última hora. Mesmo assim, muitos discursos foram feitos pelos parlamentares que ainda queriam alterar o texto de alguma forma.

No entanto, os pedidos feitos da tribuna da Câmara soavam mais como uma marcação de posição, uma vez que a votação da matéria sem alterações já havia sido acertada entre os líderes partidários. O deputado Onix Lorenzoni (DEM-RS) fez questão de repetir um argumento muito usado pelos críticos do Estatuto do Desarmamento e relatou um caso em que a presença da arma de fogo pode ter sido determinante na preservação de uma vida:

Vou relatar uma agressão ocorrida na cidade de Esteio, Rio Grande do Sul, há cerca de 3 ou 4 anos, a uma senhora de 60 anos, minha conhecida, amplamente registrada nos jornais daquele Estado. A porta da casa onde mora essa senhora é forçada à noite. Ela coloca um móvel atrás da porta para tentar escorá-la e começa a gritar. Os bandidos, do lado de fora, dizem: “Nós vamos entrar!” E arrombam a porta. Ela se refugia em seu quarto e encosta uma cômoda na porta. Eles entram na casa — sabem que é uma mulher de 60 anos e, teoricamente, sem condição de defesa —, vão para o quarto e também arrobam a porta. Quando o primeiro bandido ingressa no quarto, ela dispara contra ele e salva a própria vida. O outro foge.⁵⁶

Já o deputado Luiz Antônio Fleury Filho (PTB-SP) tentou mostrar ao plenário da Câmara dos Deputados que os Estados totalitários ao longo da história da humanidade adotaram como uma de suas primeiras medidas o controle das armas em poder da população civil. Sem as armas, seria muito mais difícil um levante popular contra decisões arbitrárias de governantes ditadores ou despóticos. Para comprovar sua tese, Fleury citou palavras que teriam sido proferidas por Adolf Hitler:

Citar pessoas, nós poderíamos citar Adolf Hitler, ao contrário, quando comemorou a aprovação exatamente da lei que fez o desarmamento civil na Alemanha. Dizia: “A partir de agora nossos lares estarão em paz, as nossas ruas estarão mais seguras, a nossa polícia agirá com maior competência, e com isso nós poderemos seguir pelo nosso grande destino”. Não estou fazendo comparações evidentemente do Brasil de hoje

⁵⁶ Ata da sessão plenária da Câmara dos Deputados, de 23 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

com a Alemanha. Só estou fazendo uma constatação histórica: deu no que deu.⁵⁷

O projeto foi aprovado pelos deputados em 23 de outubro de 2003. A votação foi simbólica, assim como no Senado, sem contagem de votos. Momentos antes da aprovação do projeto foram feitas concessões como a isenção do pagamento de taxas de registro e o porte de armas particulares para policiais, guardas municipais e integrantes das Forças Armadas; permissão para guardas portuários e prisionais portarem arma fora do serviço; e autorização para as Polícias Civil e Militar terem um registro próprio de armas das corporações, desde que trocassem informações com o Sinarm, do Ministério da Justiça. A principal mudança, no entanto, foi a retirada da data do referendo, o que prolongaria indefinidamente o comércio de armas de fogo e de munições. Por conta dessas alterações, o projeto voltou ao Senado.

A possibilidade de o Senado mudar o texto novamente, restabelecendo a data de outubro de 2005 para a realização do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munições fez com que o presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), afirmasse que não seria bom que fossem feitas mudanças neste momento, pois, em sua análise, as alterações feitas pela Câmara melhoraram a proposta. "Seria bom para o relacionamento entre as duas casas que o Senado não mudasse o texto",⁵⁸ afirmou João Paulo. Ele solicitou ao presidente do Senado, José Sarney, a votação do projeto com a mesma agilidade registrada na Câmara.

O líder do PMDB no Senado, Renan Calheiros, defendia abertamente que o Senado restabelecesse a data de outubro de 2005 para a realização do referendo. E foi o que o Senado fez. A votação final foi rápida. Em 09 de dezembro de 2003, a proposta foi aprovada em definitivo pelos senadores. A mudança mais significativa, e já esperada, foi a reintrodução na lei da data de outubro de 2005 para a realização do referendo popular que decidiria sobre a

⁵⁷ Ata da sessão plenária da Câmara dos Deputados, de 23 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

⁵⁸ Idem

proibição ou não da venda de armas de fogo e munições. Treze dias depois de aprovado pelo Senado, o Estatuto do Desarmamento foi sancionado pelo presidente Lula, se transformando na Lei nº 10.826/03.

4.4- A Campanha do Referendo na Câmara e no Senado

A Lei nº 10.826/03, conhecida com Estatuto do Desarmamento, previu a realização do referendo sobre o fim do comércio de armas de fogo e munição. Mesmo com essa previsão, o Congresso Nacional teve que aprovar um Projeto de Decreto Legislativo autorizando a consulta. No dia 7 de julho de 2005, o Legislativo promulgou o Decreto nº 780, originário de uma proposição apresentada, em 2003, pelo senador Renan Calheiros e que autorizava, nos termos do artigo 49, XV, da Constituição Federal, o referendo de âmbito nacional a ser organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Como já visto anteriormente, o decreto fixou a data de 23 de outubro de 2005 para a consulta popular, estabelecendo que os eleitores responderiam SIM ou NÃO à seguinte questão: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

No dia 20 de julho de 2005, o Congresso Nacional autorizou o registro de Frentes Parlamentares para representar a dualidade de correntes de pensamento. Apresentaram-se à Mesa do Congresso Nacional a Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas, defensora da opção SIM, e a Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, defensora da opção NÃO.

A primeira a se registrar, em 21 de julho de 2005, foi a Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa. Um dia antes, em sua primeira reunião, os integrantes elegeram sua composição diretiva, que ficou assim constituída:

PRESIDENTE

Deputado Federal Alberto Fraga

VICE-PRESIDENTES

Deputado Federal Luiz Antônio Fleury Filho

Senador Juvêncio da Fonseca

Deputado Federal Alberto Lupion

COORDENADOR GERAL

Deputado Federal Onyx Lorenzoni

SECRETÁRIOS

Deputado Federal Coronel Alves

Deputado Federal Cabo Júlio

TESOUREIROS

Deputado Federal Josias Quintal

Deputado Federal Pompeo de Mattos

CONSELHO FISCAL

Senador Osmar Dias

Deputado Federal Edmar Moreira

Deputado Federal Alceu Collares

Um dia depois, em 22 de julho de 2005, foi a vez da Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas ser registrada na Mesa do Congresso Nacional a pedido do então presidente do Senado, Renan Calheiros. O grupo era formado pelos seguintes integrantes:

PRESIDENTE

Senador Renan Calheiros

VICE-PRESIDENTES

Deputado Federal Luiz Eduardo Greenhalgh

Deputada Federal Maria Lúcia Cardoso

Deputado Federal Fernando de Fabinho

Deputada Federal Jandira Feghali

Deputado Federal Jefferson Campos

Deputada Federal Iriny Lopes

CONSELHO FISCAL

Deputado Federal Vanessa Grazziotin

Deputado Federal Luiz Antônio Medeiros

Deputada Federal Sandra Rosado

Deputado Federal Jamil Murad

SECRETARIA-GERAL

Deputado Federal Raul Jungmann

SECRETARIA FINANCEIRA

Deputado Federal Jorge Gomes

SECRETARIA JURÍDICA

Deputado Federal Márcio Fortes

SECRETARIA DE EVENTOS E MOBILIZAÇÃO

Denis Minze (fundador e diretor-executivo do Instituto Sou da Paz.)

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

Antônio Rangel Torres Bandeira

O Tribunal Superior Eleitoral liberou a campanha a partir do dia 1º de agosto de 2005. Somente as frentes partidárias favoráveis ou contrárias à comercialização das armas poderiam participar da propaganda eleitoral gratuita. As organizações da sociedade civil interessadas no debate tiveram que se integrar às frentes parlamentares.

De 1º de agosto a 20 de outubro de 2005, período oficial de campanha, 26 discursos foram feitos pelos senadores, com o tema referendo, na defesa dos votos SIM ou NÃO. Na Câmara dos Deputados, foram 88 pronunciamentos. Não houve novidades em relação aos argumentos usados

pelos dois lados. Foram basicamente os mesmos desde o início da discussão do Estatuto do Desarmamento, em 1999.

Integrante da Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas, a deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ), por exemplo, insistiu na tese de que o voto SIM seria uma manifestação do desejo da maioria da sociedade brasileira por paz. Ela fez questão de ressaltar que a proibição do comércio de armas de fogo não resolveria, em absoluto, o problema da insegurança pública, mas pelo menos indicaria que alguma coisa estava sendo feita:

Nós queremos, pelo menos, aproveitar essa oportunidade que tem a cidadania para construir um avanço civilizatório e reduzir a circulação de armas, reduzindo assim o número de mortes neste país. Isso está ao nosso alcance neste momento. Tal prática depende de nós, que vamos votar no referendo e decidir se queremos ou não dar continuidade à comercialização aberta de armas de fogo no Brasil. Votar "não" é deixar como está, e ninguém pode dizer que está bom. Votar "sim" é dar a possibilidade ousada à cidadania brasileira de pelo menos paralisar, minimizar uma fonte de mortes entre os cidadãos, principalmente os sem antecedentes criminais.⁵⁹

Também integrante da frente defensora do voto SIM, o deputado federal Fernando de Fabinho (DEM-BA) levantou uma série de argumentos já usados pelo Movimento Viva Rio e pelo Instituto Sou da Paz durante a campanha pela proibição do comércio de armas de fogo. Disse o deputado:

As armas não são a causa da violência, mas tornam a violência fatal; 60% dos crimes são praticados por pessoas sem antecedentes criminais. Em São Paulo, 48% dos crimes por armas de fogo são praticados por pessoas conhecidas das vítimas. No Rio, esse índice é de 35%; coibir o mercado de armas afetará o mercado ilegal de drogas; o custo anual das internações por ferimentos de arma de fogo nas redes pública e privada chega a 140 milhões de reais; no Brasil, 30,1% das mortes por causas externas resultam de armas de fogo, e 25,9%, de acidentes de trânsito. É o único país do mundo que não está em guerra em que se morre mais por arma que por acidente de carro; nos últimos 20 anos, a taxa de mortalidade por armas de fogo triplicou, passando de 7,2 para 21,8 mortes por 100 mil habitantes; de cada três pessoas internadas com ferimentos por armas de fogo, uma foi acidente com arma; no caso das crianças, 54%.⁶⁰

⁵⁹ Pronunciamento feito pela deputada Jandira Feghali, da tribuna da Câmara dos Deputados, em 20 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

⁶⁰ Pronunciamento feito pelo deputado Fernando de Fabinho, da tribuna da Câmara dos Deputados, em 04 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

A deputada Iriny Lopes (PT-SP) reforçou um argumento muito usado pelos defensores do voto SIM: a comparação entre o Brasil e outros países do mundo que adotaram algum tipo de restrição total ou parcial ao porte e à posse de armas de fogo:

Em todos os lugares, a proibição da venda de armas tem ajudado a diminuir o número de homicídios. Na Austrália, depois de uma lei que proibiu a venda de armas de fogo, a taxa de homicídios com essas armas caiu 50%. No Japão, onde as armas de fogo são proibidas, as taxas de homicídios são as mais baixas do mundo. E no Brasil? Aqui o número de mortes causadas por armas de fogo sempre aumentou. Só houve uma ruptura nessa tendência em 2004, quando diminuiu 8,2% em relação ao ano anterior. Foram 3.234 vidas poupadas. Essa queda no número de mortes foi decorrência direta da entrega voluntária de 443 mil armas. A Campanha do Desarmamento provocou também a redução das armas roubadas: de 40 mil em 2003 para 15 mil em 2004. Foram 25 mil armas a menos nas mãos de criminosos. Só nos 7 primeiros meses da Campanha do Desarmamento, as internações de vítimas de tiros nos hospitais de São Paulo caíram 7%; no Rio de Janeiro, caíram 10,5%! Ou seja, a proibição do porte de armas e a entrega dessas armas já produziram essa melhora, indicando que a proibição da venda de armas e de munição vai gerar resultados ainda mais significativos.⁶¹

É curioso observar que os principais nomes da Frente Parlamentar Por Um Brasil Sem Armas quase não fizeram uso das tribunas da Câmara e do Senado para defenderem seus pontos de vista. O que pode ter sido um equívoco, uma vez que os discursos chegam a milhares de casas por meio dos sistemas de comunicação do Senado e da Câmara. No período oficial de campanha, o presidente da frente do SIM, senador Renan Calheiros, não ocupou a tribuna uma única vez para falar sobre o referendo.

O grupo favorável ao SIM, mesmo antes do início dos programas gratuitos, fez das manifestações públicas um dos focos principais de sua estratégia de campanha. A reunião de políticos, artistas e outros membros da sociedade civil foram freqüentes em comícios e passeatas. As duas maiores ONGs (no Rio de Janeiro, o Viva Rio; e na cidade de São Paulo, o Instituto Sou da Paz) que apoiavam a proibição do comércio de armas de fogo no país também se mobilizaram.

⁶¹ Pronunciamento feito pela deputada Iriny Lopes, da tribuna da Câmara dos Deputados, em 20 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

Já a opção por não realizar grandes eventos de rua marcou toda a estratégia da frente do NÃO. Desde o início, seus representantes apostaram nas campanhas de rádio e televisão, veiculadas entre 1º e 20 de outubro, para reverterem o cenário adverso em que entraram na disputa. E foi nesse período que viram as pesquisas de opinião indicarem que o apoio à manutenção do comércio de armas havia superado os votos pela proibição. O uso da tribuna da Câmara e do Senado também foi uma estratégia importante.

Um dos que mais se valeram dos discursos foi o presidente da Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, deputado Alberto Fraga. Ele ocupou a tribuna por quatro vezes durante o período de campanha. Em uma delas, no dia 15 de setembro de 2005, enfatizou o principal argumento da frente do NÃO. O de que a proibição do comércio de armas e munições retiraria um direito básico do cidadão, o da defesa da vida e da propriedade:

Vamos votar no dia 23 de outubro a retirada de um direito do cidadão de escolher se quer comprar uma arma para se defender. Contudo, os oportunistas dizem que vamos votar o desarmamento. Não é verdade! Quero aqui, Sr. Presidente, dizer que tenho andado muito por este país afora, fazendo algumas palestras, lançando Frentes Parlamentares nas Assembléias Legislativas. Ouvi uma frase de uma senhora humilde, que verdadeiramente representa todo o pensamento da Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa: "*Deputado, não quero uma arma, mas não quero perder o direito de ter uma*". Isso quer dizer que, hoje, a pessoa pode não querer ter uma arma, mas amanhã ela pode precisar. Estão mentindo para a sociedade ao dizer que vamos votar o desarmamento. Na verdade, pretende-se retirar um direito que deve ser preservado; está contido no art. 5º da Constituição Federal, nos direitos e garantias individuais.⁶²

Antes disso, no dia cinco de agosto, o deputado Alberto Fraga se valeu de uma estratégia também utilizada pelos defensores do voto SIM. Ele usou dados publicados pela revista *Veja*, abertamente favorável ao voto NÃO, para fazer uma série de comparações entre o Brasil e outras nações do mundo:

Os números da revista *Veja* são significativos; dizem que somente em 3,5% das casas brasileiras há armas, mas que ocorrem 27 homicídios por cada conjunto de 100 mil habitantes. Comparativamente, na Suíça ocorre apenas um homicídio entre 100 mil habitantes, mas 35% da população possuem armas de fogo. Nos Estados Unidos, em 52% dos lares há armas, mas são registrados apenas 6% de homicídios para cada parcela de 100 mil habitantes. A imprensa geralmente não divulga esses dados.

⁶² Pronunciamento feito pelo deputado Alberto Fraga, da tribuna da Câmara dos Deputados, em 15 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

Não sei como a revista Veja os publicou. [...] No Japão, morrem por ano 67 mil pessoas por estrangulamento e a golpes de faca. Temos de preservar a vida e combater a violência do ser humano, que entra para o mundo do crime porque o Governo não lhe dá emprego, educação e lazer para desfrutar juntamente com sua família.⁶³

Um dos vice-presidentes da Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, senador Juvêncio do Fonseca (PSDB-MS) também ocupou a tribuna do Senado por várias vezes para defender o voto NÃO. E o tom dos discursos foi sempre o mesmo. A proibição suprimiria um direito básico do cidadão e desarmaria apenas os homens de bem:

Quero que esta Pátria e este planeta cheguem um dia a uma situação, a um estágio de desenvolvimento, cultural, educacional e espiritual em que não haja necessidade sequer de um canivete, de uma arma, de uma bomba atômica, de um Exocet, de um fuzil, de uma escopeta. Hoje, porém, nossa situação de convivência na comunidade ainda não permite esse estágio, razão por que meu voto no referendo é "não", contra esse desarmamento proposto. Já apresentei as razões várias vezes aqui, mas há uma central: quem será desarmado com o desarmamento? Quem? Simplesmente o chefe de família que protege o seu patrimônio, a vida dos seus filhos, da sua mulher e dos seus netos dentro da sua casa. Hoje, Senador a lei não permite o porte de arma na rua. Mesmo o cidadão que tem a posse da arma domiciliar autorizada, se pisar na calçada da sua casa lá fora, estará cometendo o delito de porte ilegal de arma. Portanto, esse desarmamento é só para desarmar o chefe de família e não o bandido, os arruaceiros, as quadrilhas e o crime organizado que estão lá fora.⁶⁴

Dias antes da eleição, as pesquisas apontavam para um empate técnico entre o SIM e o NÃO. Mas o voto NÃO cresceu muito na última hora. Foi como uma onda que aumenta quando vai chegando perto da praia. O voto NÃO no referendo de 23 de outubro de 2005 foi vencedor nos 26 Estados e no Distrito Federal. Venceu também em todas as capitais. Como houve vitória expressiva nos estados do Sul e do Sudeste (onde estão 59% dos eleitores), nem seria necessário ganhar em localidades menores. Nos três estados com maior eleitorado do país, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (42% do total), o NÃO venceu com larga vantagem.

⁶³ Pronunciamento feito pelo deputado Alberto Fraga, da tribuna da Câmara dos Deputados, em 05 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos>

⁶⁴ Pronunciamento feito pelo senador Juvêncio da Fonseca, da tribuna do Senado Federal, em 20 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Pronunciamento/default.asp>

5 - CONCLUSÃO

Esse trabalho não esgota a avaliação sobre a política de desarmamento no Brasil ou sobre o resultado do referendo. Mas dentro das limitações dessa pesquisa foi possível chegar a algumas conclusões interessantes. A atuação de grupos organizados da sociedade civil teve um papel fundamental na definição de uma política de armas no Brasil. A participação da população no debate foi mais evidente durante a campanha do referendo. Mas esteve presente em todo o processo de discussão da lei, que logo foi apelidada de Estatuto do Desarmamento. Basta observar que os principais argumentos usados pelos parlamentares durante a discussão do projeto de lei no Senado e na Câmara - e depois na campanha do referendo - foram exatamente os mesmos usados pelas ONGs que defendiam ou atacavam o controle de armas.

Como resposta a esse anseio, o Congresso Nacional decidiu que quem quiser comprar e manter uma arma em sua casa tem de comprovar essa necessidade, bem como demonstrar habilidade técnica e psicológica para manuseá-la. O porte em princípio foi autorizado apenas para militares, policiais, integrantes de guardas municipais, funcionários de empresas de segurança privada, e algumas outras poucas exceções. Quem descumprir as normas está sujeito a penas duras. O porte ilegal, por exemplo, virou crime inafiançável, passível de pena de até quatro anos de prisão.

Como visto aqui, a discussão sobre o controle de armas dividiu o Congresso Nacional e mobilizou a população brasileira. A dificuldade em resolver um ponto específico da lei, a proibição ou não do comércio de armas de fogo e munição, levou a decisão para as mãos dos eleitores. O primeiro referendo da história do Brasil provocou um debate apaixonado entre milhões de brasileiros. A discussão colocou em lados opostos maridos e mulheres, pais e filhos, irmãos e irmãs, rompeu barreiras de sexo, idade, cor e escolaridade.

A vitória do NÃO à pergunta do referendo veio de uma virada surpreendente. No início da discussão, lá atrás no Congresso Nacional, os parlamentares contrários à consulta popular fizeram de tudo para derrubá-la. Acreditavam, assim como os defensores do referendo, que o desejo

generalizado de reduzir a violência levaria o eleitor naturalmente a optar pelo voto SIM. Um engano.

Algumas explicações surgiram para tentar explicar a derrota do SIM, que no começo da campanha do referendo contava com cerca de 80% de apoio. O vice-presidente da Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, deputado Luiz Antônio Fleury Filho, e o diretor da ONG Instituto Sou da Paz, Deniz Mizne, atribuíram o voto NÃO a um tipo de protesto dos eleitores não só em função da violência pública, como também em razão dos casos de corrupção⁶⁵ que explodiram na imprensa em 2005.

Houve também os que preferiram uma razão mais maniqueísta. A preponderância do NÃO seria simplesmente a vitória da bancada da bala contra os defensores da paz. A opção pela barbárie venceu a escolha civilizatória. Trocando em miúdos, o mal derrotou o bem. Quem usou essa explicação acreditou que 60 milhões de brasileiros foram simplesmente usados pela indústria armamentista como se fossem incapazes de formar uma opinião própria sobre o assunto. Mesmo quando a Igreja Católica, o elenco da novela das oito e praticamente toda a grande imprensa diziam que o voto SIM era a melhor alternativa.

Dois argumentos menos simplistas podem explicar a vitória do NÃO. Um deles foi a percepção dos eleitores de que o efeito da proibição do comércio de armas de fogo e munições sobre a criminalidade tenderia a ser bastante modesto, para não dizer nulo. A segunda, e mais importante questão, no entanto, foi explicitada pelo historiador e escritor José Murilo de Carvalho em sua coluna no jornal Folha de São Paulo. De acordo com ele, o sucesso da campanha do NÃO se deu por causa da ênfase à manutenção do direito individual à legítima defesa:

⁶⁵ As denúncias de corrupção vieram à tona no dia 14 de maio de 2005, com uma denúncia envolvendo os Correios e o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ). Estava lançado o estopim da crise que resultou na cassação de dois deputados federais, uma mudança Ministerial e no afastamento outros líderes do governo. A crise se agravou no dia 6 de junho, quando Jefferson acusou o então tesoureiro do PT, Delúbio Soares, de organizar o pagamento de mesadas a parlamentares da base aliada, o "mensalão", em troca de apoio ao governo. O Congresso deu início, no dia 9 de junho, à CPI dos Correios e, depois, criou também a CPI do Mensalão e a dos Bingos.

A surpresa vem, sobretudo, do eco encontrado pela defesa de um direito civil clássico, a proteção da própria vida. O referendo veio mostrar que, colocados diante de um problema concreto de direitos, os eleitores identificaram com clareza um direito civil clássico. [...] Restringir um direito ao mesmo tempo que não se cumpre um dever – eis a combinação explosiva que me parece ter levado 60 milhões a votar pelo "não".⁶⁶

Vimos no início desse estudo que o monopólio do uso da força é do Estado, que deve prover ao cidadão, entre outros direitos, a defesa à vida, à segurança e à propriedade. Todavia, como mesmo afirma Lélío Braga Calhau, "nem sempre as pessoas podem recorrer ao Estado para a proteção de seu direito, sendo então, nesses casos, permitida a autotutela".⁶⁷ A legítima defesa⁶⁸ se enquadra nessa situação. Os brasileiros votaram NÃO no referendo de 2005 para não terem esse direito limitado. A maioria não comprou arma de fogo, mas não quis abrir mão da possibilidade de fazê-lo, se assim o desejar e cumpridas todas as exigências do Estatuto do Desarmamento.

A maior virtude da nova lei estava na possibilidade de inibir um tipo bem específico de crime: os chamados homicídios por causas fúteis. Apesar de não haver estudos muito claros ou confiáveis que esclareçam qual o total de mortes causadas por armas legalizadas portadas pelas pessoas sem antecedentes criminais, não deve ser desprezado o fato de que muitos assassinatos acontecem em razão do destempero, como muitos parlamentares insistiram em ressaltar. Não raro, uma discussão de trânsito ou uma briga de bar acabam em tragédia por que um dos participantes estava armado e perdeu a cabeça. É esse tipo de situação que o Estatuto do Desarmamento quis coibir. Se tivesse sucesso, já teria sido um importante passo.

Passados três anos da entrada em vigor da nova lei, a conclusão a que se chega é que as autoridades não foram capazes de fazer com que o Estatuto

⁶⁶ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs3010200504.htm>

⁶⁷ CALHAU, Lélío Braga. Vítima e Legítima Defesa. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2964>

⁶⁸ Conforme o art. 25 do Código Penal, "entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem". Portanto, se a hipótese de legítima defesa for reconhecida, é atestada a inexistência de crime, como prevê o art. 23, II, do CP.

do Desarmamento fosse respeitado. Entre os dias 13 e 18 de outubro de 2008, o Brasil inteiro parou para acompanhar o desenrolar do seqüestro e morte da adolescente Eloá Cristina Pimentel, de apenas 15 anos. Ela foi baleada na cabeça, após passar cem horas refém do ex-namorado, Lindemberg Fernandes Alves, no apartamento onde morava. Inconformado com o fim do namoro, o jovem, de 22 anos, rendeu a adolescente em casa, que estava estudando junto com três outros amigos. Dois foram libertados. A Polícia Militar de São Paulo invadiu o apartamento quase cinco dias depois do início do seqüestro, supostamente depois de ter ouvido o rapaz atirar. Eloá chegou a ser levada ao hospital, mas morreu. Outra adolescente que estava no apartamento, Nayara Rodrigues da Silva, também de 15 anos, levou um tiro no maxilar.

Assim como no episódio do ônibus 174, o caso da menina Eloá foi mostrado ao vivo pelas televisões, rádios e jornais. E foi uma clara ilustração de que o Estatuto do Desarmamento não intimidou, apesar das inúmeras restrições impostas à aquisição de uma arma de fogo. É mínimo o percentual de revólveres e pistolas legais comercializados no Brasil. A arma usada por Lindemberg certamente não estava registrada em seu nome. Com 22 anos, ele não poderia sequer tê-la adquirido, já que a lei exige idade mínima de 25 anos para a compra. Além do revólver que Lindemberg carregou consigo, havia outra arma dentro do apartamento de Eloá, uma espingarda de caça.

O descumprimento da lei não é fruto da vitória do NÃO. Nada mudaria se o SIM tivesse se sagrado vencedor nas urnas. Não importa o resultado do referendo. O que conta é que a violência continua; as mortes por motivo fútil se repetem todos os dias; as armas de fogo ilegais, sobretudo as contrabandeadas, continuam chegando às mãos de criminosos e dos chamados cidadãos de “bem”, aqueles sem antecedentes criminais, como Lindemberg.

A dificuldade em se aplicar os dispositivos previstos no Estatuto do Desarmamento fez com que o governo optasse por prorrogar novamente o prazo para registro das armas no Sinarm, que já havia se esgotado duas vezes desde a sanção da lei, em 2003. O novo prazo vai até dezembro de 2008.

Segundo o jornal Folha de São Paulo,⁶⁹ o governo federal gastou seis milhões de reais em 2008 no relançamento de uma campanha publicitária para estimular o registro de armas de fogo. Ou a entrega voluntária de revólveres e pistolas em troca do pagamento de indenizações. Um mês depois de lançada a campanha, no entanto, a Polícia Federal contabilizou o registro de apenas 5.602 armas e o cadastramento de outras 12.706. Números irrisórios diante de um quadro, sem informações confiáveis, diga-se de passagem, mas que apontam para a existência de milhões de armas ilegais nas mãos da população. Não se tem idéia, por exemplo, de quantas armas ilegais são contrabandeadas pelas fronteiras do país.

A avaliação que se faz é a de que o Congresso Nacional, como estrutura de poder formal, perdeu uma excelente oportunidade de modificar as estruturas da segurança pública no Brasil quando da discussão do Estatuto do Desarmamento. Optou-se pelo caminho mais fácil. Horas e horas de bate-boca intermináveis nas comissões e plenários da Câmara e do Senado. Argumentos superficiais, parciais, repetidos à exaustão. O debate sobre o desarmamento se limitou a uma disputa de forças entre “as pessoas do bem”, que queriam controlar ou mesmo proibir a comercialização de armas de fogo e munições, e “as pessoas do mal”, acusadas de belicismo e lobistas da indústria armamentista. É bem verdade que alguns parlamentares falaram sobre a necessidade de mudanças mais profundas. Mas a tão sonhada reforma não passou de retórica. E jogou-se fora o engajamento da sociedade civil na definição de uma nova política de segurança pública para todo o país.

As várias forças policiais no Brasil não trabalham em conjunto, não existe um bom sistema de troca de informações criminais entre os Estados. São raras as expulsões de policiais corruptos das corporações. A sensação de impunidade paira sobre o cidadão. A Justiça condena pouco por que está sobrecarregada, mas também por que o trabalho de investigação da polícia é malfeito. Os condenados, por sua vez, são jogados num sistema prisional

⁶⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1410200815.htm>

falido. A realidade observada em muitos presídios lembra os tempos medievais. Não apenas nas instalações físicas, mas também na organização do sistema.

O Estatuto do Desarmamento aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente Lula não teve o efeito esperado. Não diminuiu a sensação de insegurança que toma conta dos brasileiros. E não inibiu a prática de crimes passionais, ou daqueles provocados por uma briga de bar ou um acidente de trânsito.

O controle das armas poderia ter tido um efeito bem mais significativo se adotado dentro de uma ampla mudança na forma de se pensar e de se executar a segurança pública no Brasil. Ai quem sabe os brasileiros se sentiriam tranquilos em abrir mão da possibilidade de ter uma arma de fogo, que no imaginário popular supre, mesmo que em parte, a carência deixada pelo Estado. Enquanto isso não acontece, a sociedade brasileira se comove repetidamente diante de tragédias como as ocorridas no ônibus 174 e no seqüestro em Santo André.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

BERABA, Marcelo. A posição de Veja. *Folha de São Paulo*, coluna ombudsman, 09 de outubro de 2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om0910200503.htm>

BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política*. 6ª Ed., Brasília: Universidade de Brasília, vol. 1 e 2, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 05 de outubro de 1998). Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas, define crimes e dá outras providências. (www.planalto.gov.br), acesso em 21 de maio de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório de gestão: referendo 2005*. Brasília: TSE/SDI, 2006.

BURKE, E. *Textos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

CALHAU, Lélío Braga. Vítima e Legítima Defesa. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n.57, jul/2002. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2964>

CARVALHO, José Murilo. A tardia catarse cívica. *Folha de São Paulo*, 30 de outubro de 2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs3010200504.htm>

COTES, Paloma. Dez mitos sobre Armas. *Revista Época*. Edição 386, de 10 de outubro de 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. *Renovação do registro de armas de fogo*. In: *Interesse Público*, v.9, n.41, p.39-53, jan./fev., 2007.

DALARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAMÉ, Luiza. Projetos contra venda de armas estão parados. *Folha de São Paulo*, 14 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1408200213.htm>

FERNANDES, Rubem César. *Elos de uma cidadania planetária*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, São Paulo, 1995.

FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público – o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relumo Dumará, 1996.

FONSECA, Celso. Só você decide. *Revista Istoé*. Edição 1878, de 12 de outubro de 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. NÚCLEO DE PESQUISA. *A respeito do referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo no Brasil*. In: *Boletim Ibccrim*, v.13, n.155, p-5, out., 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia - entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil (1500-1964)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KLINTOWITZ, Jaime. Sete razões para votar não. *Revista Veja*. Edição 1.925, de 05 de outubro de 2005.

MENEZES, Anderson. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MILL, J. S. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1981.

MONTESQUIEU, Charles. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

SALOMON, Marta. União investe R\$ 6 mi, mas registro de armas não avança. *Folha de São Paulo*, 14 de outubro de 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs3010200504.htm>

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania – o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, Vera Alice Cardoso. *O papel da sociedade civil*. In: *Revista do Legislativo*, número 28 – abril/setembro de 2000, PP 42 a 48.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

ROUSSEAU, J. J. *O Contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

WEFFORT, Francisco (org). *Os clássicos da política – volumes 1 e 2*. São Paulo: Ática, 2006.